Annual Report
Information Commissioner
1986-87

The Information Commissioner of Canada
112 Kent Street, 14th Floor
Ottawa, Ontario
K1A 1H3

(613) 995-2410
1-800-267-0441 — 7:30 a.m. to 6:00 p.m., Ottawa time.

©Minister of Supply and Services Canada 1987
Cat. No. IP20-1/1987
ISBN 0-662-55269-5

"The purpose of this Act is to extend the present laws of Canada to provide a right of access to information in records under the control of a government institution in accordance with the principles that government information should be available to the public, that necessary exceptions to the right of access should be limited and specific and that decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government."

Section 2(1)
Access to Information Act

The Honourable Guy Charbonneau
The Speaker
The Senate
Ottawa

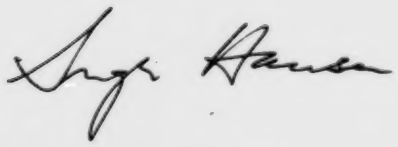
June 1987

Dear Mr. Charbonneau:

I have the honour to submit to Parliament my annual report.

This report covers the period from April 1, 1986, until March 31, 1987.

Yours sincerely,



Inger Hansen, Q.C.

The Honourable John A. Fraser, P.C., Q.C., M.P.
The Speaker
The House of Commons
Ottawa, Ontario

June 1987

Dear Mr. Fraser:

I have the honour to submit to Parliament my annual report.

This report covers the period from April 1, 1986, until March 31, 1987.

Yours sincerely,

Inger Hansen, Q.C.

Contents

The Fourth Annual Report 1
Mandate 1
The Appointments 1
Authority 1
Case Summaries 2
Statistics 2
Parliamentary Review 3
Threshold Concerns 3
Creating a Public Education Mandate 3
Coverage of Federal Government Institutions, Administrative Tribunals and Parliament 5
The Status of Applicants 5
Access Tools 6
The Responsibilities of Access Coordinators 7
Exemptions and Cabinet Confidences: Saying No 7
Specific Exemptions 8
Information Obtained in Confidence from Other Governments 8
Federal-Provincial Affairs 8
International Affairs and National Defence 8
Personal Information 9
Confidential Business Information and Related Procedures 9
Product or Environmental Testing (Section 20(2) and Section 18 of the *Access to Information Act*) 9
Public Interest Override 9
Third-Party Intervention Under Section 28 of the *Access to Information Act* 10
Government Operations 10
Solicitor-Client Privilege 11
The Existence of a Record 11
Cabinet Confidences 11
The Commissioners and the Court 11
The Commissioner 11
Judicial Review 14
Particular Issues Under the *Access to Information Act* 14
A Matter of Form 14
Fees 14
Search Fees 15
Photocopying Fees 15
Fee Waivers 15
A Matter of Time 16
Delays at the Office of the Information Commissioner 16
Inquiries 18
Complaints by Number 19
The Terminology 19
Tables 19

(continued on next page)

Case Summaries 26
Exemptions 26
Exclusions 69
General 69
Delays 75
Fees 83
Miscellaneous 88
Federal Court Review 96
Corporate Management 100
Appendix I - Organization Chart 102
Appendix II - Procedures for Court Review 103
Appendix III - Recommendations of Standing Committee on Justice and Solicitor General on the Review of the *Access to Information Act* 107

The Fourth Annual Report

This fourth annual report of the Information Commissioner under the *Access to Information Act* covers the period from April 1, 1986, to March 31, 1987.

Mandate

The Office of the Information Commissioner has a mandate to ensure that the federal institutions subject to the *Access to Information Act* comply with the Act. This is done primarily by investigating and mediating complaints received under such categories as: refusal of access, fees, delays, official language, the register, the bulletins or other matters relating to access. The Commissioner also uses the authority to initiate complaints. If a mediated resolution is not possible, reports and appropriate recommendations are made to ministers or other heads of government institutions. In this report, the term "minister" is used for both. The Commissioner, on behalf of complainants and as an intervenant, also undertakes litigation before the Federal Court on issues relative to complaints under the Act.

The Commissioner must provide all complainants with a report. These reports are based on complaint investigations and representations from those affected. The investigations are conducted by investigators employed by the Office of the Commissioner and the investigatory powers of the Commissioner are delegated to them as permitted under the Act.

The Appointments

The Information Commissioner is appointed for a seven-year term by the Governor in Council after approval by resolution of both the Senate and the House of Commons. The two Assistant Commissioners are appointed by the Governor in Council for up to five years. References to the Commissioner in this report include the Assistant Commissioners, unless otherwise stated.

The Commissioners all hold office "during good behaviour", but the Information Commissioner may be removed only by the Governor in Council on address of the Senate and the House of Commons.

Authority

The Commissioner has the same power to obtain evidence as does a Superior Court of Justice. This enables the Office to review and obtain copies of all relevant records except records excluded as confidences of the Queen's Privy Council. When there is doubt that withheld records constitute such confidences, a certificate is obtained from the minister concerned or the Clerk of the Privy Council.

The Commissioner may summon witnesses and conduct investigations on government premises. However, the Act provides that the Office may not disclose exempted information, or confirm the existence of a record, where the head of an institution has not done so unless such action is necessary to conduct the investigation and report as required under the Act.

The Commissioner does not make binding decisions. Modelled on a parliamentary ombudsman, the Commissioner can neither order action nor impose sanctions. As described later in this report, the Commissioner seeks to resolve complaints through mediation.

Case Summaries

This annual report, as the reports before it, describes complaints the Office has dealt with during the reporting year. This year, investigation was completed on 309 complaints and 111 case summaries were selected for inclusion in the report to illustrate new problems and new developments. However, case summaries of all completed complaints are prepared and interested persons can review them on application to the Office.

Statistics

The statistical tables in this report are in the same form as those in previous years. Appendix II of the 1985-86 report was an index of completed complaints by department, categories of complaints, and exemptive sections. Such an index is not included here but will be made available later in 1987, on request.

Parliamentary Review

In addition to the ongoing responsibility of complaint-handling, we continued to be involved in the Standing Committee on Justice and Solicitor General review and hearings of the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*.

The Information Commissioner and staff gave evidence before the Committee on May 14, 1986. The 1985-86 report contains our written brief to the Committee. The Committee's report, "Open and Shut", was tabled in Parliament just before the end of this reporting year. We were greatly encouraged by the support that the Committee has given to the principles of access to information and to our efforts.

The Committee's work will ensure that the principles of the *Access to Information Act* will be better understood and implemented by government institutions in future.

The Office handles complaints and therefore deals primarily with dissatisfied users of the Act. Thus the Commissioner and her staff become acutely aware of practical, legal and philosophical issues under the Act. The numbers and complexities of those issues continue to increase. Furthermore, as the case summaries bear out, the complaints are becoming more difficult to resolve compared with those of the first two or three years of operation of the Office. In addition, those who use the Act, and those who complain, are becoming more and more experienced and knowledgeable.

Our experience and special mandate colour the comments of this report and what follows here is the reaction of this Office to most of the Committee's recommendations, interspersed with comments based on the Commissioner's unique role in the scheme of things. The headings have been borrowed from the Committee's report. The recommendations in relation to access to information appear as Appendix II.

THRESHOLD CONCERNS

Creating a Public Education Mandate

Recommendations:

2.1 "The Committee recommends that, for purposes of clarification, the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* mandate that the Treasury Board, the Information Commissioner, and the Privacy Commissioner foster public understanding of the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* and of the principles described in section 2 of each Act. Such education should be directed towards both the general public and the personnel of government institutions. The appropriate provision in the statutes should follow the model of section 22 of the *Canadian Human Rights Act*.

2.2. "The Committee further recommends that the Treasury Board undertake a public education campaign in conjunction with the proclamation of any amendments to the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* and also consider printing notices about individual rights under both the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* to be included in standard government mailings."

Implementation of these recommendations will vastly improve the level of understanding and knowledge the Canadian public has of the *Access to Information Act*. In addition, a mandate for the Information Commissioner to take part in this educational program will eliminate any doubt as to the Commissioner's role and enable the Office to seek the necessary resources to conduct such a program.

During the reporting year, Treasury Board recognized the need for public education by providing $72,000 to carry out a public educational program. The Office pursued this in cooperation with public libraries across the country.

Why did we choose this route?

Librarians are in the information dissemination business and documents describing the access to information process (the access register, access bulletins and application forms) are available at public libraries. Thus librarians were an ideal target group.

Coincidentally, in response to the Information Commissioner's call for help, the Canadian Library Association (CLA), at its annual meeting in June 1986, passed this resolution:

> "...to contact the Information Commissioner to determine ways in which libraries could cooperate in publicizing the *Access to Information Act* for the benefit of Canadians".

The Convenor of the Access to Information Coordinating Group of the CLA met with the Information Commissioner and worked out a cooperative arrangement. The CLA invited its member libraries across Canada to hold workshops conducted by the Information Commissioner's Office.

By the end of March 1987, Assistant Information Commissioner Bruce Mann and Director, Information Complaints Célyne Riopel were more than half way through a series of 40 workshops, reaching all the provinces and territories of Canada.

The individual libraries arrange all the details and decide whether to hold the workshops for their professional staffs only or to invite the public and other interested groups.

Attendance has ranged from a dozen participants at Yellowknife to more than 125 research librarians from the Metropolitan Toronto Library.

The workshops focus directly on what library staff need to know to advise library patrons about the Act: What kinds of records can be obtained? Will I have to wait a long time? Will the government officials make it difficult for me? Where can I get help?

Feedback has been entirely positive and has generated changes in the workshop formats and ideas for creating greater public awareness of rights under the Act. The most frequent comment from workshop participants was that the *Access to Information Act* is much easier to use than they had imagined.

The most frequent suggestions for increasing public awareness about the Act were:

1. More eye-catching display material (e.g. posters) for use in libraries.

2. A short video clip about the Act which could be carried on local cable television channels.

3. Titles, addresses and telephone numbers (in particular toll-free or collect-call numbers) of federal government Access to Information Coordinators or other information officers who could be contacted about departmental record-holdings.

4. Written announcements or articles about the *Access to Information Act* which libraries could have reprinted in their own bulletins or community newspapers.

5. Continuation of the librarians' workshops.

Other initiatives have also helped to disperse knowledge about the Act. An Assistant Information Commissioner and the Director, Information Complaints, spoke to students at the University of Prince Edward Island, Queen's University in Kingston and the University of Victoria, and participants of the Western Canada Career Assignment Program (CAP) in Red Deer, Alberta.

The same Assistant Information Commissioner addressed the National Conference on Management in the Private Sector at Victoria and the Crown Corporations Conference on Employment Equity at Montreal.

The Director, Information Complaints addressed the Toronto Area Archivist Group, participated in a Colloque - Le Journalisme et le droit at le Centre d'information juridique du Nouveau Brunswick and lectured at the course for senior managers at the Federal Government Training Centre at Touraine, Quebec.

Throughout the year, the Information Commissioner lectured senior managers' courses at the Federal Government Training Centre in Touraine as well as at the Career Assignment Program courses. In addition, the Information Commissioner gave 17 speeches to various audiences on the subject of access to information.

Coverage Of Federal Government Institutions, Administrative Tribunals and Parliament

This Office generally agrees with the recommendations for extension of access rights to records held by institutions mentioned in recommendations numbered, 2.3, 2.4, 2.6, 2.7 and 2.8.

The Status of Applicants

The Office welcomes the recommendation that "any natural or legal person be eligible to apply for access to records under the *Access to Information Act*".

The Commissioner agrees that any limitation on the status of applicants is largely illusory and an amendment to allow applications by everyone, whether an individual or a legal entity, would be sensible and cause no significant change in the number of applicants and their actual status. Experience has shown that users and complainants frequently act as agents for each other and for persons unknown.

Access Tools

The Commissioner considers realistic the comment that "the description of records in the register reveals little information" and agrees with the opinion of many users that a good relationship with an understanding and knowledgeable access coordinator is much more useful.

The recommendations to combine the Access Register with other government publications, and to make segments of the register available on a customized basis, make a lot of sense. The recommendation that the Access Register be available on an on-line basis and/or through its sale in digital form for use on computers recognizes that most users of the *Access to Information Act* are well acquainted with electronically-processed information systems and tools.

Shortcomings of the register and bulletins can be overcome by cooperation between users and coordinators. For example, access requests may be too specific, causing departments to be very restrictive when providing records. Conversely, the wording may be very broad, making it difficult for institutions to determine what the requestor really needs. Broadly-worded requests, or "fishing trips" as they are called in some departments, may cause time-consuming and costly records' searches that the applicant does not want and in the end will not want to pay for.

The Commissioner's investigators have many times found that departments have conscientiously laboured over access requests to interpret what the requestor really wanted. How much simpler and more productive it would have been if officials had telephoned applicants and discussed the request.

Similarly, those seeking access often fail to contact institutions before submitting access requests. While an individual's reasons for seeking information are not relevant under the Act, experience shows that explanations may help identify just what is wanted. With more information, access staff might easily retrieve the exact material sought or suggest where the record might be found.

In many cases of successful mediation, the investigator simply brought the two parties together by telephone to clarify what was wanted and what was available.

Many departments list in the register the telephone numbers of their access coordinators under the heading "Access Procedures". This is a good idea which could be improved if departments that handle a large volume of access requests established a toll-free number for their access office to facilitate the exchange of information. Similarly access requestors should include their phone numbers on their requests.

While access requestors should express the type of record they are looking for, as narrowly as they can, they should also avoid choosing words that the receiving department could misinterpret. For example, a request for information mentioned the "effectiveness" of a program and caused a department to look only for audits and evaluations rather than the much broader range of information actually desired. In another instance, a request for records that would indicate any "criticisms" of a government publication caused the department to release only negative reactions omitting the general or favourable comments. By contrast, a request to a department for all documents, letters, records, plans, submissions and so on relative to a given subject leaves departmental personnel not knowing where to even start or stop a search.

The Responsibilities of Access Coordinators

The Committee recognized that no single person plays a more crucial role in the access to information than does the departmental Access to Information Coordinator. The coordinators operate under considerable pressure from applicants and the Information Commissioner's Office, as well as from their co-workers and senior officials. Many of them face increasingly heavy workloads and expert and persistent applicants. Often coordinators lack the resources to do their work and they have neither moral nor legal support in their efforts to have their departments comply with the *Access to Information Act*.

When government legislates a right to access, some disclosures are bound to make uncomfortable the writer of a record, the collector of information or the subject of a file. But, that discomfort alone does not give rise to a right to withhold.

Making coordinators scapegoats leaves them torn between what they perceive to be their public, professional duty and what might be better for their department, their colleagues and their careers.

In order for freedom of information principles to prevail, it is crucial that coordinators not be barred from any of the steps necessary to process a request to final release or exemption, and senior managers must be able to rely on their coordinators as *Access to Information Act* experts. It is equally important that senior management not impose on coordinators subjective reasons for withholding records such as resulting "embarrassment" or the need for "damage assessment". Holding coordinators responsible for the disclosure of "embarrassing" information is akin to "shooting the messenger". Coordinators should not have to feel threatened by their employers.

Furthermore, coordinators are put in the difficult position of having to deal with members of the media as clients of a service. Some of them feel completely defenseless and in doubt as to whether they are being interviewed or delivering an access service.

There is more. Differences of opinion appear to be growing between coordinators and departmental legal advisors. Initially, coordinators were instructed that release should take place if there was no sensible reason for withholding something that may be exempted under a discretionary exemption. However, some lawyers have a tendency to advise against release whenever it cannot be compelled. This is a normal reaction from lawyers but their advice fails to take account of the purpose and spirit of the Act.

The Committee's recommendations and comments on the access coordinators are timely and appropriate and the Commissioner not only fully supports the recommendations of the Committee dealing with the coordinators, but urges that they be given a high priority.

EXEMPTIONS AND CABINET CONFIDENCES: SAYING NO

The Office shares the Committee's concerns that records which could be disclosed without any injury may be, and we believe are, withheld because they belong to a category of documents that

may be withheld. Thus, the Commissioner welcomes the proposal that all exemptions should be discretionary in nature and that they should generally contain an "injury test".

We are concerned about drafting of provisions containing both an injury and a class test. Some departments will support the injury test but then submit that the classes of documents which are set out in the statute are merely examples of those that may cause the injury. This will be discussed later in the report under International Affairs and Defence.

SPECIFIC EXEMPTIONS

Information Obtained in Confidence From Other Governments

We also agree that section 13 of the *Access to Information Act* could be redrafted to be discretionary in nature and contain an injury test and that the burden of proof should be on other governments to establish the authority to exempt. Three months appears to be a reasonable period for the response, but in some cases this deadline may be difficult to meet. Perhaps a mechanism for an extension is necessary.

The suggestion is reasonable that institutions or governments of component elements of foreign states should also benefit from the exemption in section 13. The Commissioner welcomes the possibility that institutions of native self-government be accorded the same protection as other governments for purposes of the exemption.

Federal-Provincial Affairs

The Office has not had much experience with section 14 of the *Access to Information Act* but has no objection to the term "affairs" being deleted and replaced by the term "negotiations". We recognize that this change will narrow the scope of this exemption.

International Affairs And National Defence

The Committee refers to a drafting difficulty that has emerged concerning the exemption covering international affairs and national defence. The Committee correctly points to the differences of interpretation between the Department of Justice and the Information Commissioner.

Section 15 deals with records that contain "information the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to the conduct of international affairs, the defence of Canada or any state allied or associated with Canada or the detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities". This is followed by paragraphs (a) to (i), which set out information that is included "without restricting the generality of the foregoing".

Some departments argue that once it is established that injury from release could reasonably be expected to occur there is no onus on the department to show that the records fall within one of the paragraphs. Such an interpretation lets a department use the section to cover more records than would be the case if the department had to establish that the records were of the kind listed in the paragraphs (or were similar in kind) and then address the possible injury test.

The Committee suggested that the injury must be analogous to the illustrations within the nine classes listed in the exemption. We believe that there should be clear requirements that there be both a reasonable expectation of injury and that the record be within one of the classes set out in paragraphs (a) to (i), or of an analogous class. Failure to meet either of these requirements would make the exemption illegal.

These comments apply to all exemptive sections that are, or will be, structured to include both a class test and an injury test.

Personal Information

We agree with the Committee's recommendation that the substance of relevant portions of sections 3 and 8 of the *Privacy Act* should be incorporated in the body of the *Access to Information Act*. We have experienced a number of difficulties with both the definition of "personal information" and the circumstances where personal information may be disclosed under the *Access to Information Act*. Some of these are before the Federal Court and may be clarified judicially but we agree with the Committee's recommendation that statutory amendments should be considered.

Confidential Business Information And Related Procedures

We agree with the proposal to narrowly define trade secrets for purposes of the Act. Since the Office has had little experience with this exemption it has no other comment on the proposed definition.

Product or Environmental Testing (Section 20(2) and Section 18 of the *Access to Information Act*)

The Office has no experience upon which it can assess the impact of the recommendation that would require the Canadian government to disclose the results of product or environmental testing. However, we see no particular problems should the recommendation be implemented.

Public Interest Override

The Commissioner agrees with the Committee that the public interest override does not apply to trade secrets. The complaint the Office investigated concerning tobacco additives, in which the tobacco manufacturers submitted that the records requested constituted trade secrets, helps illustrate the trade secret issue. (Files 006 and 241 - 1985-86 Annual Report). This complaint was settled when a limited disclosure was made through a mediated resolution. The tobacco manufacturers suggested that information about additives constituted trade secrets; the department had not exempted the records on that basis but had nevertheless exempted them as confidential business information. The Commissioner believed that there should be some disclosure in the public interest, as was possible under the section in question. However, she also accepted that disclosure in the form of the existing records would prejudice the competitive position of the manufacturers. Based on the Commissioner's view, the manufacturers agreed to release a composite list and not seek a court review on the trade secret issue.

Third-Party Intervention Under Section 28 of the *Access to Information Act*

The Office found it necessary once to use local newspaper advertising to reach third parties, and the Commissioner welcomes the possibility that the Act will provide for substitutional service of notification to third parties. In fairness, the fact that substitutional service may be employed should be widely publicized to alert the public to the possibility that their confidential business information might be released under the Act without direct notification. It should be noted, however, that notification by advertising in trade journals or periodicals would cause lengthy delays because most such publications are printed long in advance of publication.

The Commissioner also welcomes the recommendation for clarification regarding the onus of proof where third party information is concerned.

Finally, a comment on the Committee's point that the "third party" should include native band councils. The Commissioner has operated on the basis that native band councils, established pursuant to the *Indian Act*, have third party status. In instances where business information of native bands is involved, the Information Commissioner issues a third party notice prior to making any recommendation for disclosure.

Government Operations

The Commissioner agrees that an injury test should be included in section 21 and that the section should be limited so that only policy advice and minutes at the political level of decision-making be covered. The suggested ten-year limit on this exemption is reasonable as other exemptions are available if records are sensitive for specific reasons.

This Office has dealt with 25 section 21 complaints and confirms, as has the Committee, that this section has "the greatest potential for routine misuse".

Where appropriate, the Commissioner continues to attempt to persuade institutions to release records withheld under section 21. Sometimes we are successful; sometimes departments decline to reconsider.

When the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission (CRTC) rejected our recommendation for release, the Commissioner sought a judicial interpretation of section 21 and Mr. Justice Jerome ruled in favour of the CRTC. Subsequent to this decision, (*The Information Commissioner v. the Chairman of the CRTC*), the Office has not brought any applications for review where the issues were similar to those in the CRTC case.

This Office totally agrees with the recommendation to limit the scope of this particular section. This position is taken because in many instances it appears that exemption has been used where disclosure would have caused no damage to government interests or where the severability principle, and the use of other more clearly-defined exemptions, could have been applied to portions of the record.

Solicitor-Client Privilege

The Office of the Information Commissioner has had difficulty persuading departments to employ the severability principle to documents exempted under section 23.

We will continue to press for the release of any advice given by a solicitor where that advice is not clearly within the exemption regarding solicitor-client privilege. We will also continue to recommend the release of those portions of documents exempted under section 23 that do not qualify for the exemption. However, we recognize that legal advice given to a government can differ to some extent from legal advice given by a lawyer in general practice. One example would be legal advice given for the purpose of proposed legislation. The difference might be considered when the section is amended.

The Existence of a Record

The Office agrees that the right to neither confirm nor deny the existence of a record might usefully be limited to certain sections.

CABINET CONFIDENCES

We believe that Parliament intended individuals to have a right of access to the factual background documents upon which Cabinet makes decisions. But we have encountered difficulties answering complaints that records which were once called Cabinet discussion papers, or looked like them, have not been disclosed on the grounds that they are really memoranda to Cabinet.

Also, we have been informed by the Privy Council Office that the Cabinet decision-making process is continuously evolving, and since the *Access to Information Act* was passed, no Cabinet discussion papers as described in the Act appear to have been produced.

In the past, departmental officials prepared voluminous discussion papers to inform Cabinet ministers of every aspect of a matter before them. Apparently some ministers read only the short executive summary. We are informed that, as a result, the procedure changed and now only a Memorandum to Cabinet, containing the proposal in its barest form, is submitted to Cabinet. The background information is reportedly available in the files of government departments and is accessible under the Act.

Complainants find it hard to believe that no information now goes to Cabinet ministers in the nature of the old discussion papers. The Office is currently investigating a complaint on this issue.

The Office agrees with the recommendations the Committee made regarding confidences of the Queen's Privy Council

THE COMMISSIONERS AND THE COURT

The Commissioner

The recommendation that the Information Commissioner be granted authority to make binding orders for "certain subsidiary issues (relating specifically to delays, fees, fee waivers, and extensions of time)" may give rise to difficulties.

The intention appears to be to enhance the Commissioner's powers but any such amendment might well diminish the effectiveness of the Office.

The two-tier review process is an aspect of the Canadian *Access to Information Act* that is admired abroad. Other countries consider ingenious the idea of an Information Commissioner with no decision-making power as the first level. This is particularly so because the Commissioner's lack of decision-making power is coupled with the complainant's right to seek a judicial review if the Information Commissioner does not find in the complainant's favour.

The current role of the Commissioner is modelled on that of an ombudsman—that is, an official who is expected to achieve results by means of persuasion. Experience shows that, based on informal procedures, ombudsmen can be effective and influential in pressuring administrators to act fairly. An ombudsman is expected to try to persuade administrators to do what is equitable, even if not absolutely necessary in law. His or her success depends largely on the ability to earn and maintain credibility and flexibility.

Having only the power to persuade, the Information Commissioner can also go further than a court in attempting to have government institutions adhere to the spirit of the *Access to Information Act*.

The success of any new regulatory scheme depends, at least initially, on voluntary compliance. As a decision-maker with enforcement power, the Information Commissioner would have to maintain a certain distance and comply with a system of procedural rules. A decision-maker seldom gives informal, tentative advice and cannot easily encourage attitudinal change, something the Information Commissioner's Office now does.

We believe that, if the Commissioner is given authority to make binding decisions, additional formality will be injected into complaint resolution procedures. At this stage of the Act's development, that would tie the hands of the mediators and delay the proceedings more than is the case now.

The Office has statistics which bear out the argument in favour of maintaining the mediating procedures. From July 1, 1983, to March 31, 1987, 26.2 per cent of the complaints were well-founded, 23 per cent were supportable but resolved during the investigating process and 50.8 per cent were not supportable. Only the well-founded complaints (of which two-thirds are delays) ever reach the ministerial level. Thus, complaints that are supportable but are resolved by mediation, and those that are not supportable and are dismissed, are dealt with by a fairly informal process.

While the savings in time and effort cannot be quantified as there is no basis for comparison, it appears reasonable to assume that, if the Commissioner were required to make binding decisions concerning delays, fees, fee waivers and extension of time, the most senior officials and ministers would probably want to become involved.

This Office is also concerned by the suggestion that these binding decisions are to be final. If made the only decision-maker, the Commissioner would have to respect, and appear to respect, all of the rules of natural justice and fair procedures. But even if the rules were all obeyed, this Information Commissioner

would be uncomfortable with the power to make decisions in the important field of access to information if those decisions were not subject to appeal.

No doubt the Information Commissioner could work effectively if given authority to make binding decisions. In Canada, the Province of Quebec's Commission d'accès à l'information has decision-making power. Clothed with such decision-making power, the Commission's role resembles that of an administrative tribunal; it may be perceived as a lower court, be required to follow fairly precise rules of procedure and observe many of the rules of evidence.

But since the recommendation in this instance is to give the Information Commissioner authority to make decisions on "subsidiary" matters only, the Information Commissioner would become half ombudsman and half administrative tribunal.

There is the danger that this will cause confusion among complainants, administrators and the public. The mixing of roles will create problems because procedures relating to binding decisions will have to vary from those where recommendations are made. Worst of all, if the Committee's recommendation is implemented, there is the strong possibility that the public may draw unfavourable conclusions as to the reasons why the Commissioner is only given authority to make decisions on subsidiary issues and not on matters involving exemptions.

The incumbent Commissioner is satisfied that in the long run the Office is most effective by the Commissioner having no decision-making power and the Court conducting *de novo* reviews of government decisions to withhold. Examples of Australia, New Zealand, European countries and the Canadian provinces support the proposition that an ombudsman's office given only the power to recommend is by no means a toothless tiger.

The Committee also recommended "that the Information Commissioner be statutorily authorized to conduct audits of government institutions, *inter alia*, to assess the degree to which the policy of open government contained in the *Access to Information Act* has been implemented".

Under the existing authority to conduct investigations on her own initiative, the Information Commissioner has already launched complaints dealing with such problems as reading rooms, fees for photocopies, causes for unusually large numbers of delay complaints in specific departments, and attitudes to fee waivers by the media. The Commissioner agrees that the Office should conduct general investigations to assess "the degree to which the policy of open government contained in the *Access to Information Act* has been implemented", but is concerned that the recommendation might produce a broader mandate that might lead to duplication of the efforts of the Dominion Archivist and may have cost implications that would not be commensurate with the results.

The Commissioner agrees with the Committee's recommendation that the Office of the Information Commissioner and Privacy Commissioner be separated to avoid "any real or perceived conflict of interest in the discharge of the Commissioners' two mandates". There is no doubt that the situation of the shared offices and budgets causes confusion and concern.

Judicial Review

The Committee commented that "matters such as fees, unreasonable extension of time to give access and the language of records are not subject to judicial review under the Act". The Commissioner believes that unwarrantedly high fees could amount to constructive refusal and unreasonable extensions of time could eventually amount to deemed or constructive refusal to grant access, and complaints are reviewed by us with this in mind. The Commissioner is currently seeking a court review of a lengthy and unexplained extension of time. While the records in the case were eventually released, the Commissioner has asked the Federal Court to rule on the legality and reasonableness of the time extension.

Finally, the Commissioner fully supports the proposed amendments to sections 49 and 50 of the *Access to Information Act* so as to provide for a *de novo* standard of judicial review without exception. The Commissioner also supports the proposal that the Act should clarify the Federal Court's general jurisdiction to substitute its judgment for that of the government institution in interpreting the scope of all exemptions.

PARTICULAR ISSUES UNDER THE *ACCESS TO INFORMATION ACT*

A Matter of Form

While many government departments appear to accept access requests not written on the forms provided, it is important that the Act specifically state that no mandatory form be required. The Commissioner agrees with the recommendation of the Committee to that effect.

The Office also agrees that, for statistical and administrative purposes, an access request which refers to the *Access to Information Act* should suffice, particularly if the need is abolished for requestors to have Canadian citizenship or landed immigrant status. (At the present time some applicants forget to mention their status.)

Fees

We also understand and fully support the recommendations made for the abolition of the application fee, but the Commissioner takes issue with the recommendation—which appears to be included as a balancing factor—to authorize the Commissioner to make a binding order enabling a government institution to disregard frivolous or vexatious requests made under the Act.

The authority to make such an order, and the order itself, are incompatible with the Commissioner's role to examine the validity of complaints about failure of government institutions to adhere to the Act. The Commissioner should not be required to determine whether applicants submitted access requests that were frivolous or vexatious. Further, any finding that a request was frivolous or vexatious would have a damaging effect on this Office's ability

to mediate. The Commission d'accès à l'information in Quebec may have authority to investigate whether access requests under the Quebec act are frivolous or vexatious but that Commission functions as an administrative tribunal.

Similarly, courts are able to make findings that applications to them are frivolous or vexatious. The Information Commissioner's mandate is currently constituted so that the Commissioner has no decision-making power and, as stated, we believe the Office to be more effective without authority to make binding decisions.

The Information Commissioner is convinced that there is little or no misuse of the *Access to Information Act* at the present time.

Search Fees

We agree that there should be no fees levied for the first five hours of search and preparation.

The Information Commissioner supports the suggestion that fees not be levied where a search does not reveal any records. The Commissioner also believes consideration should be given to fee waivers where an access request results in a refusal of the whole of the requested record because of exclusions or exemptions.

The Information Commissioner also supports the recommendation:

> "...that once a document has been released to a particular applicant, subsequent applicants should be able to review this record in the reading room of the government institution. A list of records released under the *Access to Information Act* should be available in the reading room and in the Annual Report of the government institution. Should a copy be desired by subsequent applicants, they should be required at most to pay reasonable photocopying expenses without any additional expense for search and preparation."

Some arrangement for a pro-rated refund scheme from fees paid by subsequent access requestors might also be possible, if fees are high enough to warrant it.

Photocopying Fees

The Information Commissioner earlier made a recommendation to Treasury Board, similar to the Committee's recommendation, that rates of photocopying should generally be consistent with those charged by Public Archives of Canada so long as such rate reflects prevailing market conditions in the National Capital Region.

Fee Waivers

We believe that consistency in the policy for fee waivers would be beneficial and that the Commissioner should be able to deal with complaints of denials of fee waivers. For reasons already given, the Commissioner should not be able to make binding decisions.

A Matter of Time

The Committee reports that one complaint in five to the Information Commissioner involves delay. The Commissioner's statistics show that 25.9 per cent of the complaints experienced in this reporting year dealt with delays.

The Information Commissioner welcomes the intent of the recommendations to counter the problem of delays but points out that an investigation for the purpose of granting a certificate of reasonableness on an extension beyond 40 days will place a high demand on the resources in our Office.

Delays are experienced in this Office and in departments. They occur in departments both in the initial response and in response to our queries relative to complaints. This Office is acutely aware that it is extremely difficult for departments to obtain additional access to information resources. Nevertheless, investigators find that delays frequently arise at the senior officials' level, and access coordinators report to our investigators that records prepared for release are held up "on someone's desk" and that the coordinators cannot do anything to speed the release.

The Commissioner gives priority to delay complaints and complaints about extensions, but this has been at the expense of complaints about denial of access, which are further delayed.

We have also encountered extensive delays concerning records that are of current public concern. It is such a delay that is the subject of the application to Court, already mentioned, to determine whether a department can refuse to provide evidence to support the right to claim an extension within the provisions of section 9 of the Act.

Delays at the Office of the Information Commissioner

At March 31, 1987, 312 files were under investigation. The present backlog alone would take more than a year to complete given our current resources. The Office has ten investigators, which clearly is insufficient to cope with the increasing flow of complaints.

We share the frustrations of complainants about delays and support the recommendation that those who have not received an investigation report from our Office within 60 days should then have the choice of seeking an immediate review in the Federal Court or waiting until the investigation is completed. This Office is concerned, however, that practical difficulties may arise for a complainant arguing a case before a court as if blind-folded because the investigation is incomplete.

Finally, we agree with the recommendations "that the Access Act be amended to repeal section 24/Schedule II and replace it with new mandatory exemptions which are drafted so as to incorporate explicitly the interests reflected in the three provisions found in these three other Acts of Parliament, that is the *Income Tax Act*, the *Statistics Act*, and the *Corporations and Labour Unions Returns Act*" and "that the Department of Justice undertake an

extensive review of these other statutory restrictions and amend their parent acts in a manner consistent with the *Access to Information Act*" and "that any legislation that would seek to provide a confidentiality clause which is not to be made subject to the Access Act should commence as follows: 'Notwithstanding the *Access to Information Act*,...'."

The Office has no experience that would enable it to comment on the recommendation that a government institution "reveal information as soon as practicable where there are reasonable and probable grounds to believe that it is in the public interest to do so and that the record reveals a grave environmental, health or safety hazard".

The Commissioner believes that, if such a clause is included in the Act, provision should be made for specific complaint procedures to be activated on a priority basis if there is evidence of a crisis that ought to be revealed immediately, in the public interest.

Inquiries

The Commissioner's Office responds to a number of public inquiries primarily concerning procedures and problems under the Act. Some inquiries relate to the Act but others deal with issues that fall within the mandate of human rights commissions, provincial ombudsmen or other complaint-handling agencies.

Between April 1, 1986, and March 31, 1987, the Office handled 1,279 inquiries consuming 816 hours. The combined Offices of the Information and Privacy Commissioners handled 185 inquiries that concerned both the *Information* and *Privacy Acts*.

The inquiries are usually handled by the investigators. Records are kept of the nature of the inquiries and the subsequent responses. A large number of general government information questions reach the switchboard of our Office presumably because of the name of the Office.

Complaints by Number

Since the *Access to Information Act* came into effect July 1, 1983, 1,016 complaint files have been opened. Table 1 shows the status of files while the other tables refer to the number of complaints.

There are more completed complaints than closed files because a file, opened on receipt of a complaint letter, may eventually produce more than one complaint.

The 260 files dealt with during this reporting period gave rise to 309 complaints, 111 of which are described in case summaries.

A two-stage system traces the progress of complaints. The first stage records incoming complaints and the second stage records and reports results and other such pertinent particulars as category of complaint, department involved and geographical origin of complaint.

TABLE 1
STATUS OF INVESTIGATION FILES

April 1, 1985 to March 31, 1986	
Files pending from previous year	115
Files opened	321
Total	436
Files closed (deducted)	235
Files pending at March 31, 1986	201
April 1, 1986 to March 31, 1987	
Files pending from previous year	201
Files opened	371
Total	572
Files closed (deducted)	260
Files pending at March 31, 1987	312

THE TERMINOLOGY

Unlike civil court proceedings, where a plaintiff's case is either allowed or dismissed, complaints before the Information Commissioner are dealt with by mediation and lead to a variety of findings and dispositions. The terms *"Well-founded"* and *"Supportable"* are used to describe cases where the complaint was justified under the Act, with the term supportable used to indicate those that were resolved informally. Complaints found to be *"Not Supportable"*, in the Information Commissioner's opinion, had no merit or were outside the mandate of the Commissioner under the Act. The disposition of the case indicates how the investigation was concluded by the Information Commissioner.

A *"Government Institution"* is a department or agency listed in Schedule I of the *Access to Information Act* and is there-

fore subject to the Act. A reference to *"The Minister"* usually means the member of Cabinet responsible to Parliament for the particular government institution but in some cases means the person designated by Regulation under the Act as responsible for compliance with the *Access to Information Act* by the government institution. The President of the Atomic Energy Control Board is an example. The following are specific meanings ascribed for the terms used in the statistical tables.

Well-founded — Report to Minister

This means that the Information Commissioner concluded that the complaint was justified but it was not possible to achieve a satisfactory resolution through mediation. A report of the findings of the investigation was made to the Minister, along with any recommendations for remedial action which the Commissioner considered appropriate. The government either disputed the finding or took some action to resolve the complaint fully or in part. The Information Commissioner also reported the results of the investigation to the complainant.

Supportable — Resolution Negotiated

During the course of the investigation the complaint was found to be justifiable in whole or in part and was resolved through mediation. The government was persuaded to take some remedial action which the Information Commissioner considered to be an acceptable solution to the complaint. A report was made to the complainant and to the government institution. It was not necessary to make a report or recommendation to the Minister.

Supportable — Discontinued by Complainant

Although the Information Commissioner found merit in the complaint, the investigation was discontinued before a resolution could be negotiated on a report made to the Minister. The investigation was terminated at the express request of the complainant or was abandoned by the complainant. A report was made to the government institution and to the complainant, where feasible.

Not Supportable — Dismissed

This term means that the Information Commissioner was unable to find any denial of the complainant's rights under the *Access to Information Act* by the government institution. In some instances, the complaint was outside the Commissioner's mandate. No action was taken by the government institution. A report was made to the complainant and to the government institution.

Not Supportable — Discontinued by Complainant

In this situation the complainant abandoned the complaint or asked that the investigation be terminated before the merits of the complaint could be fully determined. The Information Commissioner had found no basis to support the complaint. No action was taken by the government institution.

Stage One — Tracking Investigations

The Office of the Information Commissioner maintains a computerized data base for retrieval of records by name of complainant, date of complaint, department cited, investigator assigned to the file, and so forth.

Investigations are conducted in the order in which they are received but are not always completed in that order. The time required depends on the volume of records involved, how many third parties have to be consulted or given notice of the Commissioner's intention to recommend release of information, how many of those make representations and, generally speaking, the complexity of the issue.

To ensure that complaints are investigated without undue delay, the director of investigations reviews a list of outstanding files each month and each investigator receives his or her list of outstanding files. The list helps the investigator make certain that a complainant is kept informed of progress on a regular basis.

Stage Two — The Product

The annual report of the Information Commissioner contains case summaries that were generated after the Commissioner's findings were communicated. The information at the top of the various case summaries are the data that are compiled in the tables which follow.

Close to 50 per cent of the complaints fell into the well-founded and supportable categories but in only 26.2 per cent of the total complaints was it necessary to proceed formally with a report to the Minister. A total of 23 per cent were resolved during the course of the investigation and 50.8 per cent were dismissed.

Table 2 shows the findings and dispositions of the complaints.

An analysis of Table 2 into categories of complaints is found in Tables 3A and 3B. This shows that the largest number of complaints concerned exemptions and delays.

Table 4 identifies which departments and agencies were named in complaints, including numbers and resolutions. Information about the number of access requests which did not produce complaints can be found in the special annual reports individual departments and agencies are required to submit to Parliament under the *Access to Information Act*.

Table 5 covers the geographic origin of completed complaints.

Table 6 shows the *Access to Information Act* cases launched in the Federal Court.

TABLE 2
FINDINGS AND DISPOSITION OF COMPLAINTS
APRIL 1, 1986 - MARCH 31, 1987

Finding	Well-Founded	Supportable		Not Supportable		Total
Disposition	Report to Minister	Resolution Negotiated	Discontinued by Complainant	Dismissed	Discontinued by Complainant	
Total	81	66	5	149	8	**309**
Percentage	26.2%	23%		50.8%		**100%**

TABLE 3A
RESULT OF ACCESS AND DELAY COMPLAINTS
APRIL 1, 1986 - MARCH 31, 1987

Finding	Well-Founded			Supportable		Not Supportable		Total
Disposition	Report to Minister			Resolution Negotiated	Discontinued by Complainant	Dismissed	Discontinued by Complainant	
	Government Action Taken							
	Resolved in full	Resolved in part	Disputed	Resolved in full	No Action	No Action		
Category								
Refusal								
- Exemption	6	5	11	8	36	2	63	2	**133**
- Exclusion	—	—	—	3	2	—	2	1	**8**
- General	1	2	1	4	1	1	23	3	**36**
Delay	Not Disputed		Disputed	Late Disclosure		No Action	No Action		
	47		3	—		2	27	1	**80**
									257

TABLE 4
DISTRIBUTION BY FINDING OF COMPLAINTS
AMONG GOVERNMENT INSTITUTIONS
APRIL 1, 1986 - MARCH 31, 1987

Government Institution	Total	Well-Founded	Supportable	Not Supportable
Agriculture Canada	8	2	2	4
Bank of Canada	1	0	0	1
Canada Mortgage and Housing	6	2	0	4
Cdn. Aviation Safety Board	3	1	2	0
Cdn. Commercial Corporation	1	0	1	0
Cdn. Radio-Television and Telecommunications Commission	1	0	1	0
Cdn. Security Intelligence Service	21	8	1	12
Cdn. Transport Commission	1	1	0	0
Cdn. Wheat Board	2	0	0	2
Consumer & Corporate Affairs	7	1	1	5
Correctional Service Canada	5	1	3	1
Department of Communications	2	0	0	2
Department of Finance	14	2	7	5
Department of Insurance Canada	1	0	0	1
Department of Justice	6	1	1	4
Employment and Immigration Canada	18	7	5	6
Energy, Mines & Resources	9	2	5	2
Environment Canada	4	1	2	1
External Affairs Canada	25	8	7	10
Farm Credit Corporation	1	0	0	1
Great Lakes Pilotage Authority	1	0	0	1
Health and Welfare Canada	19	9	3	7
Immigration Appeal Board	5	5	0	0
Indian Affairs and Northern Development	23	10	3	10
Labour Canada	1	0	0	1
National Capital Commission	3	2	0	1
National Defence	12	2	3	7
National Museums of Canada	1	0	0	1
National Parole Board	1	0	0	1
National Research Council	1	0	0	1
Privy Council Office	15	5	5	5
Public Archives Canada	5	1	2	2
Public Works Canada	2	0	1	1
Regional Industrial Expansion	5	0	0	5
Revenue Canada, Customs & Excise	13	1	1	11
Revenue Canada, Taxation	8	3	1	4
Royal Canadian Mounted Police	7	1	1	5
Social Sciences and Humanities R.C.	1	0	1	0
Solicitor General	5	1	2	2
Statistics Canada	1	0	0	1
Supply and Services Canada	25	0	1	24
Transport Canada	12	2	4	6
Treasury Board of Canada	6	2	4	0
Veterans Affairs Canada	1	0	1	0
Total	**309**	**81**	**71**	**157**

TABLE 3B
RESULT OF FEES, LANGUAGE, REGISTER AND OTHER COMPLAINTS
APRIL 1, 1986 - MARCH 31, 1987

Finding	Well-Founded		Supportable		Not Supportable		Total
Disposition	Report to Minister		Resolution Negotiated	Discontinued by Complainant	Dismissed	Discontinued by Complainant	
	Government Action Taken						
	Waived or Reduced in full / in part	No Action	Waived or Reduced in full / in part	No Action	No Action		
Category Fees	— / —	2	2 / 4	—	12	—	**20**
	Corrective Action	No Action	Corrective Action	No Action	No Action		
Language	—	—	—	—	—	—	
Register	—	—	—	—	—	—	
Miscellaneous	—	3	6	—	22	1	**32**
							52

TABLE 4
DISTRIBUTION BY FINDING OF COMPLAINTS
AMONG GOVERNMENT INSTITUTIONS
APRIL 1, 1986 - MARCH 31, 1987

Government Institution	Total	Well-Founded	Supportable	Not Supportable
Agriculture Canada	9	2	2	5
Bank of Canada	1	0	0	1
Canada Mortgage and Housing	6	2	0	4
Cdn. Aviation Safety Board	3	1	2	0
Cdn. Commercial Corporation	1	0	1	0
Cdn. Radio-Television and Telecommunications Commission	1	0	1	0
Cdn. Security Intelligence Service	21	8	1	12
Cdn. Transport Commission	1	1	0	0
Cdn. Wheat Board	1	0	0	1
Consumer & Corporate Affairs	7	1	1	5
Correctional Service Canada	5	1	3	1
Department of Communications	2	0	0	2
Department of Finance	15	3	7	5
Department of Insurance Canada	1	0	0	1
Department of Justice	6	1	1	4
Employment and Immigration Canada	18	7	5	6
Energy, Mines & Resources	9	2	5	2
Environment Canada	4	1	2	1
External Affairs Canada	25	8	7	10
Farm Credit Corporation	1	0	0	1
Great Lakes Pilotage Authority	1	0	0	1
Health and Welfare Canada	19	9	3	7
Immigration Appeal Board	5	5	0	0
Indian Affairs and Northern Development	22	10	3	9
Labour Canada	1	0	0	1
National Capital Commission	3	2	0	1
National Defence	13	2	4	7
National Museums of Canada	1	0	0	1
National Parole Board	1	0	0	1
National Research Council	1	0	0	1
Privy Council Office	15	5	5	5
Public Archives Canada	5	1	2	2
Public Works Canada	3	0	1	2
Regional Industrial Expansion	5	0	0	5
Revenue Canada, Customs & Excise	13	1	1	11
Revenue Canada, Taxation	7	2	1	4
Royal Canadian Mounted Police	7	1	1	5
Social Sciences and Humanities R.C.	1	0	1	0
Solicitor General	5	1	2	2
Statistics Canada	1	0	0	1
Supply and Services Canada	25	0	1	24
Transport Canada	11	2	3	6
Treasury Board of Canada	6	2	4	0
Veterans Affairs Canada	1	0	1	0
Total	**309**	**81**	**71**	**157**

TABLE 5
GEOGRAPHIC DISTRIBUTION OF THE ORIGIN OF COMPLAINTS
APRIL 1, 1986 - MARCH 31, 1987

ORIGIN	Total
Yukon Territory	0
Northwest Territories	2
British Columbia	16
Alberta	13
Saskatchewan	8
Manitoba	11
Ontario (excluding National Capital Region)	79
Quebec (excluding National Capital Region)	53
National Capital Region	104
New Brunswick	6
Nova Scotia	5
Prince Edward Island	0
Newfoundland	13
Outside Canada	0
Total	**309**

TABLE 6
ACCESS ACT CASES
LAUNCHED IN FEDERAL COURT OF CANADA - TRIAL DIVISION
JULY 1, 1983 - MARCH 31, 1987

Fiscal Year	Section 44 Cases (Third Party)	Section 41 Cases		TOTAL
		Initiated by Complainant	Initiated by Commisioner	
1983-84	2	0	0	2
1984-85	4	4	3	11 a)
1985-86	25 b)	5	3	33 b)
1986-87	39 c)	6 d)	9	54
TOTAL	**70**	**15**	**15**	**100 a)**

a) Does not include mandamus application brought against the Information Commissioner
b) Includes 3 Section 44 cases in which the Information Commissioner obtained leave from the Federal Court to intervene
c) Includes 2 cases in which the Information Commissioner obtained leave from the Federal Court to intervene
d) Includes a case in which the Information Commissioner, at the request of the complainant, consented to be added to the case as an intervenant

NOTE *One Section 41 case has been appealed by the complainant to the Federal Court of Appeal*

Case Summaries

This report summarizes 111 cases dealt with by the Information Commissioner between April 1, 1986, and March 31, 1987. Each case has a heading to help readers identify particular interests. Also shown at the beginning of each case are such particulars as the department involved, the nature of the complaint and the outcome. These items form the basis for the annual statistical tables produced in the Complaints by Number section.

EXEMPTIONS

Third Party Agrees to Release

Files: 007(1/3)
032(1/2)

Institution: *Energy, Mines and Resources*
Complaint: *Refusal - exemption [14, 15, 19(1), 20(1)(a), (b), (c) and (d), 21(1)(a), (b) and (c), 23, 24(1)]*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Resolved in part*

Two individuals complained that certain documents concerning the Synfuels Project (007, 032) and the National Energy Program (032) were withheld by the department, under sections 14 and 15, subsection 19(1), paragraphs 20(1)(a), (b), (c), and (d), paragraphs 21(1)(a), (b) and (c), section 23, subsection 24(1), subsection 28(1), and paragraph 68(1)(a).

The records were first reviewed in the fall 1983, but due to a misunderstanding, the department returned the records to its source files before the investigation was completed. Further, the department stated that it had to review 125 feet of files to yield the eight linear feet that had to be reviewed to respond to the requests.

In the spring 1984, the Commissioner's Office asked the department to retrieve the records again and justify each exemption separately. After several meetings with officials of the department, the Commissioner challenged numerous exemptions. In November 1984, the department agreed that it had to review the challenged exemptions, but on January 24, 1985, the Commissioner wrote to the Deputy Minister because the promised review had not occurred.

The Deputy Minister, responding on February 6, 1985, stated that the review should be completed by February 15, 1985. He also pointed out that some records would require consultations with other departments and third parties. Eventually, after an exchange of correspondence, the department indicated its intention to withdraw many of the exemptions.

In spite of this, none of the records were released to the complainants. The Commissioner's Office wrote to the Deputy Minister on April 30, 1985, suggesting disclosure of the records where exemptions had been revoked, setting a deadline of May 17, 1985, for action on the third party representations. The department replied on May 8 and 10, 1985, enclosing letters to the complainants with a list of previously exempted records now disclosed. On May 29, 1985, the Commissioner received a list of 20 additional records disclosed in whole or part to the complainants.

The Commissioner's Office was still not satisfied that the exemptions claimed on certain records were justified. On June 19, 1986, the complainants received additional releases.

The department had outlined to counsel for the third party the Commissioner's argument for recommending disclosure of exempted portions of certain records. However, counsel for the third party continued to object to disclosure and, as a result, the Commissioner called for representations from the third party. The reasons for suggesting release were placed before the third party, represented by counsel, and on May 30, 1986, the Office was informed that the third party had agreed to the full disclosure of specific records.

The Commissioner informed the complainants that she was satisfied that the remaining exemptions were valid and proper.

Third Party Support

File: 132

Institution: *Public Works Canada*
Complaint: *Refusal - exemption [20(1)(c) and (d)]*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

An individual sought access to "A document which contains the lease expiry dates of all office accommodation in the National Capital Region as described in the Public Works Accommodation Utilization Report (1983) for the NCR". The department refused to disclose the records under paragraphs 20(1)(c) and (d) of the Act. The individual objected.

During the investigation, the complainant asked that the scope of his complaint be narrowed to a list of ten National Capital Region properties and that disclosure of lease details of these properties be pursued. It was found that, of the ten properties selected, two cases had certain terms in the leases that were already publicly available. The department provided the complainant with the requested lease expiry dates. In two other instances, the properties were owned by the government and thus were not within the terms of the access request for accommodation leased by the government. Another property was privately owned and not leased to the government and was also outside the scope of the access request. This left five properties.

In his letter, the complainant stated that:

> "It is usual and prudent practice within the real estate industry in Ontario to register copies of leases or notices of leases in the local registry office if the lease term is for more than 7 years. I also understand that in Ontario that if only a notice of lease is registered the document must contain a clause that any interested party may have access to the lease itself. Thus lease information is generally within the public domain."

During the investigation, it was learned that, while in some cases the Crown, or a party contracting with the Crown, will register a notice of lease in the local Land Registry Office, the practice is by no means universal, nor is there any general government policy in favour of registration.

If a notice is registered, it states the names of the parties, describes the property in question and may also indicate the expiry date, renewal terms, rental amount and so forth. There is, however, no obligation on a party registering the lease to provide any or all of these details. The federal government's position, as set out in its contract regulations, appears to protect the

right of private contractors to their privacy. The Commissioner is not aware of any information to indicate that it is the practice in the industry to make available to the public (either through registering leases or providing the information on request) details of lease agreements.

The Commissioner was satisfied that the Department of Public Works was not using the *Access to Information Act* to withhold records which it would otherwise routinely have disclosed.

The complainant argued that the reasons for the exemptions were vaguely stated and did not provide any real justification for their application. The Commissioner agreed and intended to recommend to the department that the requested records be disclosed.

Under paragraph 35(2)(c) of the Act, if the Information Commissioner intends to recommend that a record be disclosed containing

> "(i) trade secrets of a third party;
>
> (ii) information described in paragraph 20(1)(b) that was supplied by a third party, or
>
> (iii) information the disclosure of which the Information Commissioner could reasonably foresee might effect a result described in paragraphs 20(1)(c) or (d) in respect of a third party"

she must give the third party a reasonable opportunity to make representations. The Commissioner therefore contacted all of the third parties involved in the leases of the five properties indicating that she proposed to recommend disclosure of the requested lease details.

None of the third parties consented to disclosure and one in particular satisfied the Commissioner that, while disclosure of details of leases about to expire immediately posed no particular threat, the disclosure of future lease expiry dates could enable others to build, acquire or otherwise make available competitive accommodation at a critical time.

Based on the investigation, the Commissioner informed the complainant that, while it is by no means a rule that the likelihood, nature and extent of possible injury be the same for all third parties involved, it appeared that the likelihood and extent of injury would be great enough in all the cases to deny disclosure of requested records in respect of any of the third parties.

Tenants Privacy

File: 171(1/3)

Institution: *National Capital Commission*
Complaint: *Refusal - exemption [19(1)]*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Disputed*

A May 10, 1984, request sought access to National Capital Commission (NCC) records covering:

a) A list of all rental properties then owned and administered by the NCC, except garden plots, and;

b) the names of all tenants and the rent charged to each.

The NCC provided the list of rental properties but withheld the names of tenants and the amounts of rent paid by each, citing subsection 19(1) of the *Access to Information Act.*

This particular subsection prohibits disclosure of "personal information" as defined in section 3 of the *Privacy Act:*

> "...information about an identifiable individual that is recorded in any form including,
>
> "...information relating to financial transactions in which the individual has been involved, ...the address... and...the name of the individual where it appears with other personal information relating to the individual...".

As a result, a complaint was made to the Information Commissioner May 22, 1984, objecting to NCC considering "commercial transactions between a body financed by taxes and an individual or a corporation as 'personal'" and therefore exempt from disclosure.

This Office began an investigation June 11, 1984.

The complainant told the investigator that access was sought to test persistent rumours that friends of the government received preferred treatment by being chosen as NCC tenants and by paying rents below market value.

Another part of section 3 of the *Privacy Act* is relevant in light of this allegation. It provides at paragraph (*l*) that for the purposes of...section 19 of the *Access to Information Act*, personal information does not include...

> "(*l*) information relating to any discretionary benefit of a financial nature...conferred on an individual, including the name of the individual and the exact nature of the benefit...".

Subsection 19(2) of the *Access to Information Act* must also be considered. This subsection provides that records containing personal information may be disclosed in accordance with section 8 of the *Privacy Act*. Paragraph 8(2)(m) of the *Privacy Act* provides that personal information may be disclosed for any purpose where:

> "(i) the public interest in disclosure clearly outweighs any invasion of privacy that could result from the disclosure...".

The investigator's preliminary examination of records covering farm properties, market garden properties, vacant land, land unsuitable for leasing, commercial properties, houses and multiple residences, identified three categories of tenants:

- Non-profit organizations such as federal, provincial, regional and municipal governments, churches, schools and voluntary organizations. (case report 171(2/3))
- Businesses. (case report 171(3/3))
- Individual residential tenants. (case report 171(1/3))

The request for disclosure of the names and rents of residential tenants raised a number of contentious issues. There was disagreement over the legal interpretation of the relevant provisions of the *Access to Information Act*, the *Privacy Act* and the facts.

The legal issues may be summarized as follows:

a) Is the information withheld by the NCC under subsection 19(1) of the *Access to Information Act* "personal information" as defined in section 3 of the *Privacy Act*,

b) Are the names and the amounts of rent information about a "discretionary benefit of a financial nature" and therefore specifically excluded from the definition of "personal information" in the *Privacy Act* by virtue of paragraph 3 (*l*), and

c) Does the public interest in disclosure clearly outweigh any invasion of privacy that could result from disclosure of the requested information so that it could be made available as permitted under subparagraph (8)(2)(m)(i) of the *Privacy Act*?

The tenancy records examined by the investigator contained annual rents payable according to each individual lease but not the amount actually collected during 1984. The NCC indicated that rents are negotiated individually, taking many factors into consideration. NCC pointed out that some rents fell behind market value during the government-wide anti-inflation "Six and Five" program, which limited increases but it maintained that no individual tenant received a discretionary benefit of a financial nature.

Because of the preferential treatment allegation and the NCC's denial, it was necessary to determine whether some tenants were paying rent not within a reasonable market value range.

Based on professional advice about a statistically valid number of selected properties that would have to be examined to see how rents charged by the NCC compared with market value, 30 properties were selected at random according to a formula provided by a professional advisor. An independent, accredited real estate appraiser assessed the selected properties.

The NCC opposed these steps, charging:

> "...the proposed analysis of rents paid, in the absence of flagrant cases of preferred treatments, (discretionary benefits) amounts to a fishing expedition which should not take place, with respect to information already privileged under section 19(1) of the *Access to Information Act*."

The Information Commissioner disagreed and the appraisals proceeded. The privacy of the tenants was respected throughout the investigation process. The appraiser was provided with a list of the addresses of the 30 properties but at no time was he informed by anyone in the Office of the Information Commissioner of the rents charged for the properties selected or for any other properties.

The appraiser proceeded according to the standards of his profession. He compared the NCC properties with other real estate in the neighbourhood and with similar real estate elsewhere to determine a range of market values, from the least a landlord could get, to the most he thought a tenant would pay on the open market.

In 26 of the 30 properties sampled, the market value in August 1985, appeared to be higher than the rent the NCC charged in June 1984. In three cases it was the same and in one instance the market rate was less than the NCC rent. On average, the market value was 65 per cent higher than the rent charged by the NCC.

There may be many valid reasons why NCC rents appeared to be lower than the market rate. However, public statements by NCC officials in 1986 that NCC rents were being "brought up to market value" strongly support the conclusion that rents have been below market value. Indeed, the appraisals of August 1985, provided *prima facie* evidence that NCC tenants generally paid less than market value for their tenancies at the time the appraisals were made.

Many discussions with NCC officials to find a fair balance across the competing interests of the complainant, the tenants, the NCC and the public were unsuccessful. In the end, the NCC disputed the accuracy of the appraisal and apparently is doing its own of the same 30 properties.

In May 1986, 352 current residential tenants were invited to show why the information sought should not be disclosed. Former tenants were also invited through newspaper advertising.

More than 100 written replies and over 50 telephone calls were received, mostly from tenants. Almost all of these responses opposed disclosure. However, a few confirmed that they too had heard rumours that some tenants receive favours by way of low rents.

With this background, the following legal issues can be considered.

Legal issue

a) Is the information withheld by the NCC under subsection 19(1) of the *Access to Information Act* "personal information" as defined in section 3 of the *Privacy Act*?

The information clearly involves financial transactions and the name and address of individuals—all examples of "personal information" described in section 3 of the *Privacy Act*. Further, the information is "about...identifiable individual[s]" and is, therefore, within the same section's general definition of "personal information". Subject to any exceptions to that definition, the NCC would be forbidden to disclose this information, except as provided in section 8 of the *Privacy Act*.

Legal issue

b) Are the names and the amounts of rent information about a "discretionary benefit of a financial nature" and therefore specifically excluded from the definition of "personal information" in the *Privacy Act* by virtue of paragraph 3 (*l*)?

Benefits accorded individuals who meet certain criteria established in advance may not constitute such discretionary benefits. However, a benefit based on few or no predetermined criteria, such as a government award to a researcher or an artist, might be a discretionary benefit. While the awarding process might be legal and the objectives laudable, the personal information falls within the description in paragraph 3(*l*) of the *Privacy Act*, it is outside the definition of "personal information" in that Act and it is liable to be disclosed under section 19 of the *Access to Information Act*.

Finally, benefits, whether discretionary or not, might be extended in circumstances that warrant disclosure of the relevant personal information in the public interest in accordance with subparagraph 8(2)(m) (i) of the *Privacy Act*.

The NCC's standard rent application notes:

> "It is understood that this is an application to rent and is subject to official approval and/or acceptance. The Commission may, at its sole discretion, accept or reject any application received regardless of the order in which it is made."

The investigation disclosed that the NCC generally acted like any prudent property manager, examining potential tenants' creditworthiness, previous tenancies, family size and so on. But it also applied criteria that other landlords did not apply. These included government or NCC policies, compassion, and community problems. The criteria also specifically excluded incumbent politicians, their spouses and political parties from becoming tenants, unless provided for by an Act of Parliament or a Cabinet directive.

The NCC argued that the discretionary benefit exception contained in paragraph 3(*l*) of the *Privacy Act* must be construed strictly. That is, there must be clear evidence than an individual obtained a direct financial benefit before relevant personal information can be disclosed. The NCC submitted factors to explain why its rents appeared to be less than market value. The list included:

(1) the length of time the property has been in Commission ownership and leased to third parties;

(2) the effect of such programs as the Anti-Inflation Board, federal restraint guidelines and provincial rent controls applicable;

(3) no evident reason for rent increases other than incremental increases (i.e., no sale and subsequent refinancing);

(4) other physical factors, such as:

- (a) general lack of finished basements or usable basement space finished or unfinished;
- (b) age and condition of heating equipment;
- (c) age and condition of windows (i.e. contributing cause of high heating bills);
- (d) adequacy of insulation;
- (e) seepage and/or drainage problems in basements;
- (f) number, age and condition of bathrooms;
- (g) condition and availability of water supply;
- (h) septic system;
- (i) proximity to public transportation (isolation of leased premises).
- (j) vandalism and theft potential;
- (k) interior layout;

(l) landlord services level (i.e. NCC does not normally do interior decoration of residential units but may supply paint), tenant responsible for lawn, garden maintenance, etc.);

(m) proximity to schools and other services;

(n) the lack of certainty of tenure that the tenant has as the properties were not acquired as investment properties and may be used for non-residential use or demolished on short notice for other NCC projects;

(5) government policy imposed on the NCC as a Crown corporation and owner of Crown land.

In short, said the NCC:

> "The amount of rent paid by a tenant may not reflect other responsibilities passed on to the tenant through negotiations that have taken place between the NCC and that tenant. It follows that the tenant may have to disburse amounts in addition to the rent to maintain the leased property. The rent may not also reflect government policy affecting the setting of rent on Crown land which the NCC as a Crown corporation must abide by."

Many of the tenants who made representations believed they were paying market value for what they considered substandard accommodation.

Granting a lease does not constitute a discretionary benefit of a financial nature. However, *prima facie* evidence of preferential treatment might convert it into one. In this context it must be noted that, while rumours of preferential treatment exist, no specific instances have been identified.

The Commissioner acknowledged that some of the factors submitted by the NCC and the tenants were not considered by the appraiser and there is insufficient evidence to determine whether rents below market value constitute a discretionary benefit in individual instances—either for valid reasons, or because of "sweetheart deals" as suggested by the complainant.

There is *prima facie* evidence that at the time of the access request NCC rents for residential tenancies were generally speaking below market value, leaving the question whether there is an overriding public interest in disclosure.

Legal issue

c) Does the public interest in disclosure, in any event, clearly outweigh any invasion of privacy that could result from disclosure of the requested information so that it could be made available as permitted under subparagraph (8)(2)(m)(i) of the *Privacy Act*?

The public interest provision in subparagraph 8(2)(m)(i) of the *Privacy Act* authorizes a government institution, subject to notification to the Privacy Commissioner, to disclose personal information without the consent of the individual concerned when:

> "the public interest in disclosure clearly outweighs any invasion of privacy that could result from the disclosure...".

The National Capital Commission representations on the subject were:

> "The public interest in disclosure is less than apparent in this situation as there would be no general benefit for, or advantage to, the public to be provided with that information. Furthermore, since some of the conditions forming an integral part of a lease would not be disclosed in this process, it would be misleading to the public and unfair to the tenants.
>
> "A high standard both in terms of weight and nature of the public interest is requested to demonstrate that the invasion of privacy is clearly outweighed by the public interest. The mere fact that public lands are being leased certainly does not imply under the legislation that the public has a right to know.
>
> "The head of this institution has determined in accordance with subparagraph 8(2)(m)(i) of the *Privacy Act* that there is no public interest in this case, or if any, would not be persuasive or of such significance to outweigh any invasion of privacy."

The complainant's representations on the public interest subject held that she was seeking to confirm or refute rumours that certain tenants received "sweetheart deals" and that friends and relatives of politicians have easy access to NCC leases.

A number of questions must be answered. For example:

a) What is the "public interest" in terms of the purposes of the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*?

b) What is the potential invasion of privacy in the context of this complaint?

c) What is meant by "clearly outweighs" in the circumstances of this complaint?

The public interest concept has no single, abstract definition. It may vary depending on the facts, on any express statutory purpose and on public or private attitudes.

Section 19 must be interpreted as a limited and specific exception to the general right of access. But it is different because it incorporates by reference provisions from the *Privacy Act*. The general right of access to government records must be balanced against the purpose and any specific provisions of the *Privacy Act*.

The *Privacy Act* tips the balance in favour of privacy with the words "clearly outweighs" in subparagraph 8(2)(m)(i). Evidently, Parliament intended that, if having regard to all relevant circumstances, the public interest in disclosure evenly matches the resulting invasion of privacy, the information should not be disclosed. Therefore, the public interest in disclosure must be demonstrably greater to prevail over the privacy interest.

Whether it is demonstrably greater depends on various factors. One is the degree to which the information is regarded as private by the community generally and by the persons concerned —whether it is treated as sensitive and highly private (like an invisible disability) or as a matter of general knowledge (like approximate weight and height).

Section 3 of the *Privacy Act* explicitly requires some privacy control over one's name, address and financial information—the very matters covered by the complainant's access request.

However, the situation with regard to rent is ambiguous. Typically rent figures prominently in the financial affairs of tenants—a matter specified in section 3 of the *Privacy Act* among elements of "personal information" not ordinarily subject to disclosure. But rent charged for a particular property is commonly advertised by landlords seeking tenants. Further, the amounts are routinely disclosed by landlords, without the tenant's consent, in such circumstances as real estate transactions and through co-operation among creditors. At the time of this access request, it was NCC policy to routinely disclose to creditors who asked the amount of rent paid as well as whether and to what degree a particular tenant was in arrears.

Further, the privacy interest in rent amounts is similar in character to the privacy interest in the property value of an individual's home which is routinely available in tax assessment rolls, real estate transactions and expropriations.

Any harm that invasion of privacy may cause the individuals concerned is also a consideration. It is not necessary to show that specific harm will—or even may—be caused, but an invasion of privacy is obviously more serious if it does harm the one whose privacy has been invaded. Harm could be in the form of stigma, disgrace, harassment, loss of money, employment or friends, or adverse publicity. Such harm is difficult to predict, requiring examination of both the potential harm and the likelihood of harm.

Harm might befall some NCC residential tenants if their names, addresses and rents were published. They may also be embarrassed to being identified as NCC tenants because of the rumours of preferential treatment.

One tenant expressed it this way:

> "I fail to see how the disclosure of this personal information could be in the interests of the public. However, unless accompanied by the entire financial history of each property, such disclosure could have a considerable negative effect for tenants.
>
> "We already have a 'nuisance factor' to contend with vis-à-vis the public, which continuance of this entire issue will only exacerbate, e.g. on many occasions we have had people trespassing to gain access to a creek bordering our property, even though there is obvious access from an empty field on the other side of the water; their invariable excuse is that it is NCC property so it belongs to the public, and the most recent visitor wanted to know, 'what rent do you pay anyway!?'
>
> "Some of these encounters have become unnecessarily difficult because of 'visitor' false knowledge, promoted by media speculation that anyone has access to 'government' land, and that tenants do not pay enough rent anyway.
>
> "I would expect that these individual privacy problems would only increase if name, rent and location disclosure were to occur."

Disclosure might demonstrate that no NCC tenants benefit from "sweetheart deals", or it could pinpoint those who do. On the other hand, non-disclosure makes every residential tenant suspect and there may well be a public interest in clearing the air.

Section 10 of the *National Capital Act*, R.S.C. 1970 C. N-3, sets out the objects, purposes and powers of the NCC. Here follows the relevant portions:

"10. (1) The objects and purposes of the Commission are to prepare plans for and assist in the development, conservation and improvement of the National Capital Region in order that the nature and character of the seat of the Government of Canada may be in accordance with its national significance.

"(2) The Commission may for the purposes of this Act

...

"(*b*) sell, grant, convey, lease or otherwise dispose of or make available to any person any property, subject to such conditions and limitations as it considers necessary or desirable...".

In its Corporate Administration Manual the NCC has established a set of guidelines "to ensure the effective and efficient leasing of NCC real property".

This involves public money and public property and the public has a powerful interest in knowing how effectively and fairly the NCC deals with those who have financial dealings with the agency.

In its representations, the NCC suggested that harm might arise from disclosure of inaccurate or misleading information. It cited the many factors already listed, claiming they had to be taken into consideration to determine whether the rents paid were at fair market value. Obviously, such factors are relevant, and were mentioned in many of the tenants' representations.

However, the following factors strengthen the public interest in disclosure:

a) The appraisal carried out for the Commissioner, which, at the very least, provides *prima facie* evidence that NCC rents are generally below market value.

b) The recent public acknowledgment by representatives of the NCC that some NCC rents are or were below market value.

c) The rumours, which pre-date the access request, that certain individuals may have received special favours from the NCC.

d) The impact that the government-imposed "Six and Five" restraint program may have had on the ability of the NCC to establish rents at fair market value.

This case is not an instance in which an applicant fishes for information based on totally unsubstantiated allegations. There is clear *prima facie* evidence that some—perhaps most—NCC rents are, or were, below market value.

Even if only some tenants were paying less than market value, it might be in the public interest to disclose all the records, particularly if it were impossible to determine whether in any particular case a person was in receipt of a discretionary benefit.

It would be extremely hard to establish every discretionary benefit of a financial nature extended for whatever reason, from time to time. If users of the *Access to Information Act* were to repeat access requests at different times, the NCC and the Information Commissioner could become locked in a never-ending contest of who has the most accurate appraisal at the time of each new request. The public interest in this case is based on the public's right to have its concerns about the NCC leasing arrangements laid to rest—not in chasing a moving target.

This investigation identified a legitimate, overriding public interest in determining whether subsidized rents have been established and subsidized rental properties allocated in an open and equitable manner by the NCC. That public interest arises whether or not the rents below market value constitute a "discretionary benefit of a financial nature". Also the public interest can be served without providing access to the tenants' names. If the rents are released, with reference to the already publicly available addresses, the public can determine itself whether NCC rents are fair.

Any user of the *Access to Information Act* may allege that the NCC has conferred a discretionary benefit of a financial nature on an individual tenant and that there should be disclosure of the tenant's name. Further, anyone may suggest in an access request that it is in the public interest that the name of a given tenant be disclosed for any specific reason.

The Information Commissioner concluded that, because of rumours existing prior to the complaint that at least some individuals renting accommodation from the NCC benefitted from favoritism, and because some NCC rents were below market value at the time of the access request, the public interest must be given preference in this case.

Consequently, the Information Commissioner recommended that the requested list containing the addresses of the residential tenants and the rents to be charged in 1984 be disclosed to the complainant, subject to the severability principle being applied to exempt the names of the residential tenants under subsection 19(1) of the *Access to Information Act*.

The recommendation was rejected by the NCC and the complainant commenced legal action for access to the whole of the record concerning the residential tenants.

Non-Profit Leases

File: 171(2/3)

Institution: *National Capital Commission*
Complaint: *Refusal - exemption [19(1)]*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Resolved in full*

On May 10, 1984, access was sought to the National Capital Commission (NCC) records as follows:

a) A list of all rental properties then owned and administered by the NCC, except garden plots, and;

b) the names of all tenants and the rent charged to each.

The NCC disclosed its list of rental properties but refused to reveal the names of tenants or the amount of rent they each paid. Explaining its refusal in a May 15, 1984, letter to the applicant, the NCC cited subsection 19(1) of the *Access to Information Act*, which prohibits disclosure of "personal information" as defined in section 3 of the *Privacy Act:*

> "...information about an identifiable individual that is recorded in any form including,
>
> "...information relating to financial transactions in which the individual has been involved,...the address... and...the name of the individual where it appears with other personal information relating to the individual...".

The complaint, made to the Information Commissioner May 22, 1984, objected to the NCC considering "commercial transactions between a body financed by taxes and an individual or a corporation as 'personal'" and therefore exempt from disclosure.

An investigation began June 11, 1984. The investigator's preliminary examination, covering farm properties, market garden properties, vacant land, land unsuitable for leasing, commercial properties, houses and multiple residences, identified three categories of tenants:

- Non-profit organizations such as federal, provincial, regional and municipal governments, churches, schools and voluntary organizations. (case report 171(2/3))
- Businesses. (case report 171(3/3))
- Individual residential tenants. (case report 171(1/3))

The investigator challenged NCC's use of subsection 19(1) to withhold information concerning the non-profit organizations. Section 19(1) refers to "personal information" as defined in section 3 of the *Privacy Act* which, in turn, refers solely to information about individuals, not other legal entities.

The NCC then invoked paragraph 18(b) as well as paragraphs 20(1)(c) and (d) of the *Access to Information Act*.

Paragraph 18(b) gives the head of a government institution discretionary power to withhold any record that contains "...information the disclosure of which could reasonably be expected to prejudice the competitive position of a government institution...".

Paragraphs 20(1)(c) and (d) forbid the head of a government institution from disclosing any record that contains

> "...(c) information the disclosure of which could reasonably be expected to result in material financial loss or gain to, or could reasonably be expected to prejudice the competitive position of, a third party; or
>
> "(d) information the disclosure of which could reasonably be expected to interfere with contractual or other negotiations of a third party".

When the Commissioner's Office suggested that none of these exemptions covered non-profit organizations, the NCC released the requested information where it related to federal, provincial, regional and municipal governments, churches, schools and non-profit organizations.

Mounted Police Records

File: 195

Institution: *Public Archives*
Complaint: *Refusal - exemption [15(1)(d)(ii), 16(1)(c)(ii) and 17]*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Resolved in full*

The complaint concerned a request for access to RCMP documents held by Public Archives. The requested documents were released to the complainant, with exemptions claimed under the international affairs and defence [15(1)(d)(ii)], law enforcement and investigations [16(1)(c)(ii)] and safety of individuals [17] provisions of the Act.

The investigation involved reviewing the exempted information as well as numerous meetings and exchanges of correspondence with the Public Archives and the Canadian Security Intelligence Service (CSIS), the government institution now responsible for handling those records.

As a result of the investigation, Public Archives, on the advice of CSIS, disclosed the information exempted under subparagraph 15(1)(d)(ii) and withdrew the exemption under section 17 of the Act, but continued to exempt Royal Northwest Mounted Police (RNWMP) special agent names under subparagraph 16(1)(c)(ii). .

Following representations by the complainant, Public Archives and CSIS, the Commissioner concluded that the complaint was well-founded and recommended disclosure of the information withheld under subparagraph 16(1)(c)(ii). As a result of this recommendation, Public Archives released all previously withheld information.

Employee Record

File: 319

Institution: *National Defence*
Complaint: *Refusal - exemption [19(1)]*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Resolved in part*

The complaint concerned the Department of National Defence's (DND) refusal to release certain information relating to the employment of a named person on the grounds that it was personal information under section 19 of the Act.

The investigation revealed that the information in the DND records ought to have been disclosed because it concerned the position or functions of the named individual while he was an employee of DND. As a result, the Commissioner recommended to the Minister of National Defence that the records be released to the complainant.

Subsequently, additional information was released to the complainant but a portion of the record was withheld as personal information under section 19. The Commissioner was satisfied that the exempted portion of the records was indeed personal information about the named individual and did not relate to his position or functions as an employee of DND.

Minutes Withheld

File: 320

Institution: *Canada Mortgage and Housing Corporation*
Complaint: *Refusal - exemption [21(1)(b)]*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Disputed*

An individual complained of Canada Mortgage and Housing Corporation's (CMHC) refusal to disclose the minutes of the board/executive meetings from 1970 to March 31, 1985. Disclosure was refused through paragraph 21(1)(b) of the Act which provides:

> "21.(1) The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains
> ...
> (b) an account of consultations or deliberations involving officials or employees of a government institution, a Minister of the Crown or the staff of a Minister of the Crown,
> ...
> if the record came into existence less than twenty years prior to the request."

After the investigation, the Commissioner informed the CMHC President that, while there may be valid reasons for exempting certain portions of the requested records under paragraphs 21(1)(b), the remaining portions ought to be released in accordance with the principle of severability at section 25 of the Act. The department rejected the suggestion.

In explaining the position, the Commissioner stated to the complainant:

> "As we have maintained from the outset, CMHC may have good reasons for refusing to disclose all of their minutes—we just do not know what they are. It now appears that there is no prospect of finding out.
>
> "According to the judgment in the CRTC case, the Federal Court cannot assist you because in a case such as this any court-enforceable right to disclosure is subject to the discretion of the president of CMHC. CMHC's rejection of the proposal for mediation makes further involvement by our office useless, as well. Regrettably, we are closing our file on your complaint."

Severance Applied

File: 323

Institution: *External Affairs*
Complaint: *Refusal - exemption [15(1)]*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Resolved in part*

This access request asked for all records that analyzed the possible impact on Canada of U.S. President Ronald Reagan's re-election in 1984 and all communications related to such analysis.

The department refused to disclose any records relevant to the request, exempting them under the international affairs and defence provisions [15(1)] of the Act.

Following the investigation, the Commissioner wrote the Secretary of State for External Affairs, recommending disclosure of as much of the records as possible pursuant to section 25 of the Act as they contained many media quotations and other information which was well publicized in the months leading up to and immediately after the 1984 U.S. elections. The Secretary of State for External Affairs responded that five records, severed in accordance with section 25, would be made available.

The Commissioner was satisfied that the remaining information was correctly exempted under subsection 15(1).

Solicitor-Client Privilege Waived

File: 339(1/2)

Institution: *External Affairs*
Complaint: *Refusal - exemption [23]*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Resolved in part*

An individual complained when records requested from External Affairs were severed and portions withheld under section 23, solicitor-client privilege.

As a result of the investigation, the department waived the solicitor-client privilege in nine of the 13 instances in relation to a particular document.

Researcher's Problems

File: 341

Institution: *Employment and Immigration Canada*
Complaint: *Refusal - exemption [19(1)]*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Disputed*

This complaint concerns the denial of access to records relating to the "Canadian immigration policy and practice as it applied to the case of [name of person] in the years 1948-1951". The denial was made under subsection 19(1) covering personal information.

The complainant wished to prepare an article for an historical journal and thought that the department's files may contain documents that he had not seen elsewhere and that would be useful to the accomplishment of his project. The department informed him that most of the information was personal and protected from disclosure. The balance of the records were press clippings which the complainant already had.

The complainant asked the department whether consideration to allow access to the record could be given under the discretionary disclosure provisions of section 8 of the *Privacy Act* subparagraph 2(j)(ii) which reads:

> "8(2) Subject to any other Act of Parliament, personal information under the control of a government institution may be disclosed.

...

"(j) to any person or body for research or statistical purposes if the head of the government institution
...

"(ii) obtains from the person or body a written undertaking that no subsequent disclosure of the information will be made in a form that could reasonably be expected to identify the individual to whom it relates; ..."

When he did not receive a response, he complained to this Office.

The investigator thoroughly reviewed the departmental records as well as records at Public Archives on persons which were similar, and in some cases the same, as those in the exempt record.

The complainant, who considers himself an historical researcher, was willing to sign an agreement, as stipulated in subparagraph 8(2)(j)(ii) of the *Privacy Act*, that he would not quote from the department's dossiers or mention their existence.

The Commissioner informed the Minister in January 1986, of the complainant's offer and recommended that the record be made available for review by the complainant.

On March 21, 1986, the Commissioner advised the Minister that, because it appeared that the department was still delaying release of the requested records, she had no alternative but to inform the complainant of his right to apply to the Federal Court for a review of the department's decision. (The review application was made on May 9, 1986.)

Question of Privacy

File: 371

Institution: *Privy Council Office*
Complaint: *Refusal - exemption [15(1), 16(1) and 19(1)]*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Resolved in part*

This complaint concerned information withheld in response to a request for access to records involving terrorist activities in Quebec between June 1, 1964, and February 1, 1965. The complainant argued that this event was at least 20 years old and that exemptions should be applied to as little material as possible.

An investigation was carried out which satisfied the Commissioner that the Privy Council Office conducted a thorough records search and that, with one exception, the record was correctly severed and the exemptions were supportable and correct in law.

The one exception dealt with a document exempted under subsection 19(1) of the Act, identified as "List of Persons Arrested and Convicted for Criminal Separatist Activity". With the exception of the cover page, this was totally exempted as personal information. The Commissioner wrote the Prime Minister, recommending release of the document, subject to some names not being disclosed as some of the persons named were not charged or had received pardons. The Commissioner also noted that the information in question was public and available through the courts of Quebec. The information had also been the subject of newspaper articles and was available in national and public libraries.

As a result, PCO released the questioned document, subject to exemptions.

Personal Information

File: 377

Institution: *Correctional Service Canada*
Complaint: *Refusal - exemption [16(1)(d), 19(1), 21(1)(a)]*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Disputed*

An individual complained because portions of a report he requested on food services at the Regional Psychiatric Centre (Penitentiary) in Saskatoon were exempted under paragraphs 16(1)(d) and 21(1)(a) and subsection 19(1) of the Act.

The Commissioner believed that some exemptions were not applicable under paragraphs 16(1)(d) and 21(1)(a) and subsection 19(1) and representations were made to the Correctional Service Canada (CSC). As a result, exemptions under paragraphs 16(1)(d) and 21(1)(a) were cancelled but exemptions were maintained under subsection 19(1) of the Act.

The Commissioner provided a report to the Solicitor General recommending disclosure to the complainant of the remaining exempted portions of the record. CSC then provided a severed record to the complainant, with certain portions still exempted under subsection 19(1).

This Office continued to view the complaint as well-founded and that the remaining portion of the record ought to be disclosed to the complainant. The Commissioner received the consent of the complainant to apply to the Federal Court of Canada for a review of the CSC refusal to disclose.

Partial Release

File: 392

Institution: *Environment Canada*
Complaint: *Refusal - exemption [14(a)]*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Discontinued by complainant*
Result: *No action*

The complaint concerned Environment Canada's refusal to provide the minutes of meetings of the Federal-Provincial Committee on Air Pollution. The department's decision was based on paragraph 14(a) of the Act.

The department had exempted the whole requested record. However, as a result of discussions negotiated by this Office with the complainant and the department, the complainant could request specific minutes and the department would release them, subject to exemptions which, in the department's judgement, would prove injurious to the conduct of federal-provincial affairs if released. The complainant could then review the material and decide whether to pursue the request for all of the minutes.

The complainant did not act to secure a sample set of the minutes.

The Delicate Balance

File: 412

Institution: *Canada Mortgage and Housing Corporation*
Complaint: *Refusal - exemption [18(a) and (d), 19(1)]*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

The complaint concerned a refusal by Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) to disclose details of its undertakings to insure multiple unit residential building projects in metropolitan Toronto from 1978 through 1981.

CMHC refused to disclose the requested records on the grounds that portions contained personal information, the disclosure of which is prohibited under subsection 19(1), and that they contained financial, commercial or technical information that belonged to a government institution and had substantial value [18(a)], as well as information the disclosure of which could reasonably be expected to be materially injurious to the financial interests of the Canadian government or result in an undue benefit to any person [18(d)].

During negotiations with CHMC, it raised other grounds for exemption under the Act which could not be ignored:

1. Under paragraph 18(b), the institution is permitted to withhold a record where disclosure could reasonably be expected to prejudice its competitive position.
2. Under paragraphs 20(1)(b), (c) and (d), the institution is required to withhold any record that contains financial or commercial information that is supplied to CMHC in confidence by a third party and is treated consistently in a confidential manner by the third party or information where disclosure could reasonably be expected to prejudice the competitive position of the third party or interfere with its contractual or other negotiations.

It is not the Commissioner's normal practice to suggest alternate grounds for exemption under the Act or to condone additional grounds which have not been raised within the time frame prescribed in the Act. Where such does occur, an explanation to the complainant is warranted. In the present case, the exemption under paragraph 18(b) was closely related to the grounds of paragraphs 18(a) and (d); therefore the Commissioner accepted the claim under paragraph 18(b) more as a clarification of the initial grounds than as a completely new ground.

Exemptions under paragraphs 20(1)(b), (c) and (d) all relate to the rights of third parties which had not been privy to either the access application or the complaint. It would have been unfair to the third parties to fail to consider their interests under the Act simply because CMHC did not claim exemptions pertaining to them in the first place.

CMHC sets its premiums using a complex risk assessment procedure which considers the equity ratio, type of construction, number of units in a building, location, housing market, track record of the lender and builder. The Commissioner was satisfied that disclosure of

details of the undertakings to insure would likely be of substantial value to competitors in the field and therefore the exemption, under paragraph 18(a), was properly applied. Even information which is a number of years old would be useful in this respect.

CMHC argued that disclosure of details of undertakings to insure would give a competitor an advantage which would prejudice CMHC's competitive position in the mortgage insurance market. Lending institutions applying for mortgage insurance have always done so on the basis that information provided is in confidence. If it became apparent to lenders that under the *Access to Information Act* CMHC might disclose information, this could become a factor in their business decisions. The Commissioner was satisfied that the exemption claimed under paragraph 18(b) was correct as disclosure could prejudice CMHC's competitive position.

Under paragraph 18(d), CMHC argued that any such effect on its competitive position could lead to an absolute loss of business or a selective drawing away of the better risk business, which could reduce the mortgage insurance fund to the point where it would not be sufficient to meet anticipated liabilities.

The information on the undertakings to insure is provided by lending institutions in confidence. The Office is not aware, except where details of mortgages are registered on title, that lending institutions have failed to consistently treat this information as confidential. As a result, the Commissioner was satisfied that, pursuant to paragraph 20(1)(b), CMHC is required to withhold from disclosure details of the undertakings to insure.

Under paragraphs 20(1)(c) and (d), CMHC is required to refuse to disclose records where disclosure could have an adverse effect on the competitive position, or contractual negotiations, of third parties. Since the documents requested relate to the period 1978 to 1981, it is not likely that disclosure would have adverse effects where mortgages have been taken and the details are largely public. However, a significant proportion of the undertakings do not culminate in insured mortgage loans being advanced and consequently the undertakings contain a great deal of information about lender's business transactions which would not otherwise be available. The Commissioner agreed that certain aspects of the undertakings, such as the maximum equity ratio which CMHC is prepared to insure and the premium rates are information which, if disclosed, could prejudicially affect the lender operations.

The Commissioner concluded that the exemption of the requested records by CMHC was justified, if not required, under the Act.

CMHC advised the Commissioner that it was prepared to disclose limited portions of the undertakings where the same information is publicly available through the registry office.

In such cases, the applicant will be required to pay the cost of searching for such records and putting them in order. Record retrieval would be a manual operation.

Blanket Exemption

File: 424

Institution: *Health and Welfare Canada*
Complaint: *Refusal - exemption [13(1)(a) and (c), 14(a), 19(1), 21(1)(a) and (b)]*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Disputed*

A representative of an access applicant complained that Health and Welfare Canada had denied access to records of meetings of the National Advisory Committee on Immunization (NACI).

The department claimed the following exemptions:

- paragraph 13(1)(a) [confidential information from a foreign government or institution];
- paragraph 13(1)(c) [confidential information from a provincial government or institution];
- paragraph 14(a) [injury to federal-provincial affairs];
- subsection 19(1) [personal information];
- paragraph 21(1)(a) [advice or recommendations developed for the government];
- paragraph 21(1)(b) [consultations or deliberations involving government employees, etc.].

The department failed to indicate the extent to which each of the exemptions applied to the requested records.

In the course of the investigation, the Office learned that the department intended that paragraph 21(1)(b) apply to the records in their entirety. The Commissioner recommended to the Minister that the department withdraw its blanket exemption and disclose the records, subject to any other appropriate exemptions under the Act. This Office did not consider the accounts of the NACI to be consultations or deliberations involving federal government officials or employees because the NACI generally has only one federal government member.

The Minister rejected the recommendation for disclosure and has maintained a blanket exemption under paragraph 21(1)(b) as well as exemptions of portions of the records on the grounds described previously. The Minister stated that disclosure of the minutes would seriously affect the capability of the committee to deliberate and advise freely on health protection issues and to produce essential statements on immunization.

The Commissioner did not agree with the blanket exemption and, with the consent of the complainant, filed an application in Federal Court of Canada.

Why Investigations Take So Long

File: 439

Institution: *Energy, Mines and Resources*
Complaint: *Refusal - exemption [19(1), 20(1)(b) and (c), 23]*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Resolved in part*

An individual complained that the Department of Energy, Mines and Resources (EMR) had denied him access to Canadian Home Insulation Program administration records.

The department advised the complainant that notifications of intention to disclose were sent to third parties in accordance with subsection 28(1) of the Act and that information available for disclosure would subsequently be sent to him. They also provided him with some accessible records or portions of records but claimed exemptions under subsection 19(1) and section 23. The investigator disagreed with most of the exemptions.

During the investigation, the department contacted the third parties and advised them that a simple repetition of the words of the cited sections of the Act would not satisfy the Information Commissioner. The department made it absolutely clear to the third parties that it was their responsibility to demonstrate that release of each particular document, or part of a document, could reasonably be expected to result in injury to them.

Eventually, additional records were located and released and records were gradually released as third parties' responses slowly came in.

The investigation revealed that some of the records exempted under subsection 19(1) and section 23 had been withheld improperly. The department agreed to release some of the records but continued to exempt the remaining records under subsection 19(1) and section 23. It also exempted some of the records as third party information under paragraph 20(1)(b).

The investigator finally persuaded the department to apply severance where whole documents had been withheld and to cancel the section 23 exemptions. In all, the period of negotiating took 14 months.

CPIC Records

File: 450

Institution: *Royal Canadian Mounted Police*
Complaint: *Refusal - exemption [13(1)(c) and (d), 16(2)(c), 19(1)]*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

An individual sought copies of reports indicating possible violations of the Canadian Police Information Centre (CPIC) policy and copies of reports of any serious, flagrant or continuous breaches of CPIC policy. The Royal Canadian Mounted Police (RCMP) stated that the requested records would not be released based on paragraphs 13(1)(c) and (d), paragraph 16(2)(c) and subsection 19(1) of the Act.

Paragraph 16(2)(c) of the Act, provides that an institution may refuse to disclose a record that contains information the release of which could reasonably be expected to facilitate the commission of an offence. Based on the investigation, the Commissioner was satisfied that the disclosure of the documents requested could result in the injury described in paragraph 16(2)(c) and since that paragraph applied to all the exempted records, there was no need to consider whether the other exemptions were justified in whole or in part.

The complainant made representations which included the following:

> "It is not my intention to discover information that reasonably may be expected to facilitate the commission of an offence. On the contrary I want to find out whether there have been breaches of CPIC policy.
>
> "...If the RCMP is successful in invoking paragraph 16(2)(c) am I then justified in concluding that there indeed have been criminal violations involving CPIC use, but the RCMP refuses to reveal any and all information about those violations, including their number, which could range from one to one hundred to one thousand? I'm not sure that is the impression the force wishes to leave."

The Commissioner informed the complainant that whether he intended to discover information that could reasonably be expected to facilitate the commission of an offence was not relevant to the exemption. The test was whether the information, if made available to any member of the public through the Act, could have the described effect.

The Commissioner added that the successful use of paragraph 16(2)(c) did not necessarily mean that there had been criminal violations involving CPIC use. Such incidents may have been accidental or may not have led to criminal activity.

The complaint was dismissed because disclosure of details of CPIC policy breaches, not necessarily the technique of the violation but just dates, places and numbers of breaches, could identify potential weaknesses in the system. Disclosure could enable intrusion into the system and could reasonably be expected to facilitate the commission of an offence. For example, an intruder could learn whether he or she had been identified by the police as a suspect and which identifying features had been recorded. The person might even be able to delete information or suppress its retrieval.

On severance the RCMP stated that, "an attempt was made to sever the requested information under section 25 of the Act. However, the preponderance of material fell into the exempt category rendering the remaining material unintelligible."

The Commissioner explained that as a matter of policy government institutions are urged by her office to sever and release what portions of the record it can and let the complainant judge whether the disclosed material is useful or even intelligible. In this case the portion of the record that could be disclosed would contain virtually no information responsive to the request. The Commissioner thought it would be a waste of government and the complainant's time to go through the exercise. However, the complainant was informed that, if he wished to have the severance done, she would make such a recommendation to the RCMP.

Information Made Public Elsewhere

File: 451

Institution: *Treasury Board*
Complaint: *Refusal - exemption [19(1), 21(a), 23)]*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Resolved in full*

This complaint concerned the exemptions claimed by Treasury Board under subsection 19(1)—personal information, paragraph 21(1)(a)—advice or recommendations developed for a government institution or Minister of the Crown, and section 23—solicitor/client privilege, concerning his request for a report on a specific conflict of interest case.

The Commissioner's Office learned that portions of the material contained in the report had been disclosed at a hearing by the Public Service Commission. Members of the media were present at this hearing and the proceedings were thus reported. It was subsequently learned that appeals had been launched in the Supreme Court of Canada and the report had been filed with the Court, thereby placing it in the public domain. The Commissioner's representation that the report was releasable was accepted.

Exception Is Court Action

File: 493(2/2)

Institution: *Solicitor General*
Complaint: *Refusal - exemption [13(1)(a), 15(1)(e) and (g), 16(1)(a)(i) and (iii), 21(1)(a) and (b)]*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Resolved in part*

An individual sought access to "records or any other material supplied by the Department of the Solicitor General and its employees to any agency of the United States concerning [a named Canadian author]".

The department released one letter and part of a telex, informing the applicant that the balance of the records were exempt under paragraphs 13(1)(a), 15(1)(e) and (g), 21(1)(a) and (b), and subparagraphs 16(1)(a)(i) and (iii) of the Act.

In each case only the exemption that appeared to be most readily sustainable was considered, even though more than one ground for exemption was claimed in all documents.

The Commissioner informed the complainant that, with one exception, the exemptions the department made were justified, based on the designated provisions of the Act.

The one exception was a document exempted under paragraph 21(1)(b) and subparagraphs 16(1)(a)(i) and (iii). The Commissioner wrote to the Solicitor General recommending that the questioned document be released. The Solicitor General refused to release the record and the Commissioner advised the complainant that, with his consent, she was prepared to take the exemption of that one document to the Federal Court of Canada. This was done on June 26, 1986.

Third Party Action

File: 497

Institution: *Environment Canada*
Complaint: *Refusal - exemption [20(1)(d)]*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Resolved in part*

This complaint resulted from a request for access to a list of all hydro electric transformers and other equipment containing PCBs (Polychlorinated biphenyls)

in the City of Montreal. The department advised the applicant that the list was not available because it may infringe on the rights of those using PCBs and claimed an exemption pursuant to subsection 4(4) of the *Environmental Contaminants Act* and relying strictly on the provisions of the *Access to Information Act*.

The department, in accordance with the Act, had advised 271 firms of the department's intention to disclose the requested records, inviting representations from any of them if they objected to the disclosure.

The department concluded that only two firms gave reasons sufficient to warrant exemption under paragraph 20(1)(d) of the Act.

The Commissioner informed the complainant that she was satisfied that the records regarding the two firms were properly exempted.

The records of the remaining 269 firms were considered disclosable by the department and this Office. However, two additional firms which had objected to the disclosure of their records filed applications in Federal Court under section 44 to block the proposed disclosure. In the interest of pursuing the disclosure of the records of these two firms, the Information Commissioner was granted leave to intervene in the cases. The court held that a proper designation order had not been made as required under section 73.

The investigation has been closed pending further action by the department.

Prime Ministerial Discussions

File: 547

Institution: *Privy Council Office*
Complaint: *Refusal - exemption [14]*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Resolved in full*

An individual complained when information was exempted under section 14 in response to his request for Cabinet minutes and records of discussions between Prime Minister Pearson and Premier Lesage on May 4 and 11, 1965. Privy Council Office (PCO) had provided seven pages of documents but eight portions of the records were exempted.

The Commissioner's investigator examined news articles and editorials which appeared in Ottawa and Montreal newspapers at the relevant time, as well as the Hansard record of the Commons debates. The Commissioner was satisfied that both the substance and tenor of the discussions between Mr. Pearson and Mr. Lesage were known to the public and that officials in the Privy Council Office had not demonstrated how disclosure of the exempted portions of the requested records could injure Canada's conduct of federal-provincial affairs.

As a result of the investigation and a report to the Prime Minister, PCO disclosed the previously-exempted records in their entirety.

Third Party Protected

File: 561

Institution: *Supply and Services Canada*
Complaint: *Refusal - exemption [20(1)(b), (c) and (d)]*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

An individual complained when he was provided with the names of the firms bidding on a specified contract but was denied the unit prices based on paragraphs 20(1)(b), (c) and (d) of the Act.

The investigation revealed that the department contacted the third parties who objected to the release of the unit prices.

The Information Commissioner examined the documents in question and found that they met the tests in paragraphs 20(1)(b), (c) and (d) as they contained financial and commercial information supplied to a government institution and had been treated consistently in a confidential manner by third parties. Further, the disclosure of the unit prices could reasonably be expected to prejudice the competitive position of third parties.

The complainant said that in the past he was always able to get such information. Prior to the Act coming into force in 1983, the department did on occasion release this information. However, the policy changed in anticipation of the new legislation and the information requested has consistently been exempted unless third parties agree to disclosure. There is no indication that this information has not been treated consistently in a confidential manner since the beginning of the *Access to Information Act*.

Solicitor-Client Privilege

File: 570

Institution: *Employment and Immigration Canada*
Complaint: *Refusal - exemption [23]*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

An individual complained when Employment and Immigration Canada (CEIC) refused to release a copy of a study pertaining to the compatibility of the *Unemployment Insurance Act* and the Charter of Rights and Freedom.

The investigation revealed that parts of the introduction to the study were released and the rest was exempted under section 23 of the Act. The documents in question were examined to determine whether the exemption was properly applied. The records comprised material prepared by CEIC specifically for review by lawyers with the Department of Justice, and sought the comments of legal counsel. Therefore the Commissioner was satisfied that the records constituted information subject to solicitor-client privilege, a concept developed under the common law.

Section 23 of the *Access to Information Act* does not mandatorily prohibit government institutions from disclosing material subject to privilege, but rather permits the head of a government institution to refuse disclosure. A Commissioner's review of news stories and other public documents determined that the claimed privilege had not been compromised by the government.

The Commissioner also considered whether CEIC might disclose, or ought to have disclosed, the requested records notwithstanding its discretion to exempt them. This took into account comments from the complainant about the cost to taxpayers of the study of the Unemployment Insurance program. However, the Commissioner accepted that it is within CEIC's rights not to disclose details of legal opinions sought and received.

The Commissioner pointed out that as a result of the Federal Court ruling in the case of Information Commissioner v. Chairman of Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission (Federal Court, Trial Division, No. T-707-85, February 28, 1986) the final word in the exercise of discretion rests with the Minister of Employment and Immigration, so long as the record is properly characterized as subject to solicitor-client privilege.

Job Descriptions

File: 578(1/2)

Institution: *External Affairs*
Complaint: *Refusal - exemption [15(1)]*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Resolved in part*

This complaint involved a complete exemption under subsection 15(1) of documents requested for the job description and classification evaluation rationales for five specific positions.

The investigation revealed that the requested five job descriptions were drawn in part from classified information that was supplied to, and held by, the department in confidence. Through negotiations with officials of the department, they agreed to release portions of the record, with the remainder exempted under subsection 15(1) of the Act.

The Commissioner informed the complainant that the exempted portions were examined and she was satisfied that they contained information the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to the detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities and that the exemptions were correctly applied by the department.

Penitentiary Sites

File: 581(1/2)

Institution: *Correctional Service Canada*
Complaint: *Refusal - exemption [21(1)]*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Resolved in full*

An individual requested "all information related to and including recommendations made or received by the government on the best and most cost effective locations to build federal prisons in Canada in the 1980's (beginning in 1980)". The department provided some records but exempted most of them under subsections 21(1) and 69(1) of the Act.

As a result of the Commissioner's investigation, Correctional Service Canada released all the records that were originally exempted under subsection 21(1). Exclusions under subsection 69(1) are dealt with separately.

Aircraft Accident Report

File: 594

Institution: *Canadian Aviation Safety Board*
Complaint: *Refusal - exemption [16(1)(c)(iii)]*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Resolved in full*

An individual requested copies of documents on Aircraft Accident C-GPAM, February 15, 1985, at Pembroke Airport. The Canadian Aviation Safety Board forwarded a quantity of material to the requestor but exempted page 4 of the report "Elevation View of Locale" under subparagraph 16(1)(c)(iii) of the Act.

An investigator discussed the complaint with an official of the Canadian Aviation Safety Board and arranged to examine the document. However, before the meeting took place, the Board released the exempted document.

Public Interest

File: 601

Institution: *External Affairs*
Complaint: *Refusal - exemption [20(1)(b) and (c)]*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

An individual objected to the exemptions under paragraphs 20(1)(b) and (c) claimed by External Affairs in response to his request for records showing the volume of cheese imported by individual importers in 1983, 1984 and 1985. He contended that the decision to grant an import quota rested entirely with the federal government, that the decision presumably is made in the public interest and therefore the public has a right to know. He also contended that there is a clear economic advantage and benefit conferred with the right to import and that the public has a right to know the nature and extent of these benefits.

While accepting the argument and the amount of the quotas that there may be a public interest in disclosure, the Commissioner was satisfied that the information, if released, "could reasonably be expected to result in material financial loss or gain to, or could reasonably be expected to prejudice the competitive position of, a third party". In such circumstances, the exemption paragraph 20(1)(c) is mandatory.

The complainant made representations favoring release of cheese import quotas. He concluded that "...the pro-confidentiality argument rests on two false assumptions - 1. That the permit system exists to provide a profit for every importer and 2. That confidentiality is crucial to preserving that profitability." He also contended that the profits work against the public interest and this public interest overrides the "commercial confidential" argument.

The Commissioner replied:

> "Having been persuaded that the information that was withheld from you in this case was confidential business information and that release might cause material financial loss or gain to a third party, I have no choice in terms of the *Access to Information Act* but to support the exemptions. The morality of the quota system is, rightly or wrongly, not part of the Information Commissioner's consideration.

In other words, I cannot use any public interest arguments to persuade the government to change its mind.

"...I remain convinced that refusal to disclose must be supported if the record has been legitimately exempted under subsection 20(1)(b) and (c), even if it might be in the public interest that the information be disclosed."

Loss of Land Use Studies

File: 602

Institution: *Indian Affairs and Northern Development*
Complaint: *Refusal - exemption [20(1)(b) and (d)]*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

The complaint involved access to copies of loss of use studies by Indian Bands seeking compensation from the Government of Canada in connection with loss of land. The department exempted the studies under paragraphs 20(1)(b) and (d) of the Act.

According to the complainant, these studies could have been released to him under paragraph 8(2)(k) of the *Privacy Act* as he was researching and validating the claims, disputes and grievances of and for a specific Indian Band.

The investigation confirmed that, in addition to one particular study that could not be supported under paragraphs 20(1)(b) and (d), segments of other studies did not qualify for exemption under section 20 because settlement had been achieved and negotiating positions could not be jeopardized.

The department reviewed the exemption and agreed it should have invoked paragraph 21(1)(c) concerning the specific study. The department informed the complainant of the error. It also agreed that it could release the settled studies but that it would have to ask the Indian Bands whose claims had been settled if they objected to the release of the studies they submitted in support of claims. All of the Indian Bands contacted objected to disclosure of the requested records because either the information was supplied in confidence or the study was still in use as negotiations on a claim and therefore exempt under paragraph 20(1)(d).

The Commissioner was satisfied that the remaining exemptions claimed under paragraph 20(1)(b) were justified. Loss of land use studies involving trees, wild animals, fishing and natural resources, deal with food to Indians and have monetary value. Further, the studies are technical because the information stresses boundaries and land sites. The other exemption claimed under paragraph 20(1)(d) was also proper in that disclosure could reasonably be expected to interfere with contractual or other negotiations of a third party. If the loss of use studies were supplied the opposition, it could interfere with negotiations and cause material, financial loss or gain to a third party Band. The Bands pay considerable amounts for the land use studies and, once produced, they could be obtained and adapted for re-use by other Bands or their agents at considerably reduced sums.

The Commissioner was satisfied that the department had correctly applied the exemption under paragraph 21(1)(c) as the study was done on behalf of the department for its information and as such contained "positions or plans developed for the purpose of negotiations carried on or to be carried on by or on behalf of the Government of Canada".

Could Cause Injury

File: 611

Institution: *Health and Welfare Canada*
Complaint: *Refusal - exemption [19(1), 20(1)(a), (b) and (c)] - [10]*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

An individual requested access to the Notice of Compliance of a particular drug. The department advised him that it could not comply with his request and that, if such information did exist, it would be exempted under subsection 19(1) and paragraphs 20(1)(a), (b) and (c) of the Act. The individual objected to the response, contending that the sections cited by the department were not applicable.

As a result of the investigation, the Commissioner was satisfied that disclosure of the existence, or non-existence, of the type of record requested could be expected to cause the injury contemplated in paragraph 20(1)(c). Paragraphs 20(1)(a), (b) and subsection 19(1) may have also been applicable, but were not addressed. Confirmation that a prescription drug has, or has not, reached the Notice of Compliance stage before approval is made public could seriously prejudice the manufacturer's competitive position in the process of developing and acquiring approval to market the new product.

The Commissioner also informed the complainant that, under section 10 of the Act, the head of a government institution is not required to indicate whether a record actually exists. However, the provisions on which refusal could reasonably be expected to be based must be provided.

War Death

File: 617

Institution: *Public Archives*
Complaint: *Refusal - exemption [19(1)]*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

An individual complained that she had been denied access to minutes of the 1945 2nd Naval Enquiry into her brother's death as well as the war record of an associate of her brother.

The investigation showed that copies of the brother's service file and board of enquiry file had been sent to the complainant. A small amount of personal information on other individuals was exempted. A review of these exemptions confirmed that they were lawfully applied as provided under subsection 19(1) of the Act.

The Commissioner informed the complainant that the investigation showed that she had received all the information to which she was entitled and that there was no indication in Public Archives that a second board of enquiry was ever held.

Further, Public Archives never received the war record of her brother's associate and could, therefore, not respond to this request.

Minutes Released

File: 622

Institution: *Canadian Commercial Corporation*
Complaint: *Refusal - exemption [21(1)(a)]*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Resolved in part*

An applicant complained when the Canadian Commercial Corporation (CCC) denied him access to minutes of the Industrial Advisory Committee. The CCC denial of access to the documents was under paragraph 21(1)(a) and based on the grounds that the information therein contained advice or recommendations developed by, or for, a government institution or a Minister of the Crown.

In light of a Federal Court decision in the case of the Information Commissioner v. CRTC, the Corporation could simply have maintained its position, knowing that its decision to exempt could not effectively be challenged in Court. Corporation officials decided, however, to apply the principle of severability and it released almost all of the minutes, exempting only certain segments under paragraph 21(1)(a).

The Commissioner informed the complainant that she was satisfied that the exemptions had been legitimately claimed by CCC as such exemptions constituted advice or recommendations within the meaning of that paragraph.

CSIS Manual

File: 625

Institution: *Canadian Security Intelligence Service*
Complaint: *Refusal - exemption [15(1)]*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Resolved in part*

The complaint concerned the refusal by the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) to release under subsection 15(1) of the Act its Operational Manual and Technical Aids, Policy and Procedures Manual.

The investigation revealed that the manuals could not be exempted in their entirety under subsection 15(1). As a result, the Commissioner recommended to the Minister that the records be released subject to severance under section 25 of the Act.

CSIS complied with the recommendation and released to the complainant the severed records, with exemptions claimed.

Information/Public Figure

File: 626

Institution: *Employment and Immigration Canada*
Complaint: *Refusal - exemption [19(1)]*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Disputed*

The complainant had requested records concerning a well-known public figure. When Employment and Immigration Canada refused to disclose any

documents on the file, except press clippings, on the ground that they were considered to be personal information under subsection 19(1) of the Act, the requestor complained, noting that "documents released by the Public Archives of Canada have resulted in a great many details of [the named person's] past being made public".

The investigation revealed that the department said most of the material on file was personal information, but did not identify what was not personal. The department agreed that some of the records may have become public knowledge and that it would do a review, as resources permitted, to see if release of some of the material was possible.

The investigator's review of records at Public Archives Canada found documents among some of the publicly available historical records which appeared to be similar, and in some cases the same, as the records which Employment and Immigration Canada had refused to disclose.

On May 8, 1986, the Commissioner reported her findings to the Minister of Employment and Immigration, recommending that the requested records be made available to the complainant by June 6, 1986. When the complainant had not received anything by June 11, 1986, he authorized the Information Commissioner to apply to the Federal Court for a review of the department's refusal.

Native Claims Policy

File: 631

Institution: *Indian Affairs and Northern Development*
Complaint: *Refusal - exemption [21(1)(a)]*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

An individual objected to exemptions claimed under paragraph 21(1)(a) by the Department of Indian Affairs and Northern Development regarding a request for access to paragraphs 15 to 27 inclusive and Annex B of the discussion paper on Native Claims Policy.

The investigation revealed that the discussion paper was prepared by the department to inform federal Cabinet members of the various land entitlement issues and options the government might consider when developing negotiating positions.

When submitting the paper to Cabinet, the department recommended that the paragraphs dealing with compensation (paragraphs 15 to 24 inclusive), financial considerations (paragraphs 25 to 27 inclusive), and specific claim settlement - estimated expenditures (Annex B), not be released to the public. Cabinet subsequently confirmed that, while the other portions of the discussion paper could be released, these particular sections should be exempted under paragraph 21(1)(a) of the *Access to Information Act*.

The Commissioner found that the discussion paper, and more particularly those portions that were exempted, represented positions or plans developed

specifically for the purpose of negotiations carried on by, or on behalf of, the Government of Canada. The exempted portions contained suggestions or options for consideration by federal negotiators and the release of this information could unfairly compromise the federal government's ability to negotiate. Consequently, the Commissioner was satisfied that the exemptions were properly applied.

Public Opinion Survey

Files: 638, 643(1/2)
663(1/2), 677(1/2)

Institution: *Finance*
Complaint: *Refusal - exemption [18(d)]*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Resolved in part*

Four individuals lodged separate complaints against the Department of Finance because of its refusal to apply the severance principle under section 25 of the Act to release a public opinion survey conducted for the department. Finance denied access to the records on the basis of paragraph 18(d) of the Act because it held that the document was background information for the Minister to develop economic policies and make decisions on the direction and management of the economy.

As a result of the investigation, the department severed the requested survey and released 55 of the 107 pages of the report. It exempted the remaining pages under paragraph 18(d).

Public Opinion Survey

Files: 643(2/2),
663(2/2), 677(2/2)

Institution: *Finance*
Complaint: *Refusal - exemption [18(d)]*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Resolved in full*

Three individuals lodged similar complaints against the Department of Finance because of its refusal to release a public opinion survey conducted for the department.

Originally the department denied access to the entire survey under paragraph 18(d) of the Act because "it served as background for the Minister in the ongoing development of economic policies and in the making of certain decisions on the direction and management of the economy". As a result of the investigation, the department severed the record and released portions to the complainants. They objected to this partial release and acted to have the entire survey made public.

The Commissioner's investigator made representations for the release of the whole survey, pointing out various reasons why continued denial could not be supported. As a result, the department released the entire report.

Public Interest

File: 652

Institution: *Canadian Security Intelligence Service*
Complaint: *Refusal - exemption [19(1)]*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Resolved in part*

An individual objected when he was denied access to records on a named person under subsection 19(1).

The investigation showed that the information contained in the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) file on the named person was personal information as defined by section 3 of the *Privacy Act*. However, major details of the case had been public since 1945, and most of the erroneous information contained in the public information had been corrected by the Royal Canadian Mounted Police summary of the case released in 1983. In addition, attempts had been made over the years to gain access to the file, indicating a public interest in its disclosure.

Accordingly, the Commissioner reported to the Solicitor General of Canada that, in her view, exemptions 19(2)(b) and (c) to paragraph 19(1) of the *Access to Information Act* should apply. The Commissioner held that paragraph 19(2)(b) covered the information contained in the records that was publicly available, though not in the detail contained in the person's file. With reference to paragraph 19(2)(c), it was the Commissioner's opinion that release was authorized by subparagraph 8(2)(m) of the *Privacy Act* in that public interest in disclosure clearly outweighed any real invasion of the person's privacy.

As a result, CSIS informed the complainant that access would be granted.

Seeks Clarification

Files: 657, 698, 708, 830

Institution: *Immigration Appeal Board*
Complaint: *Refusal - exemption [17]*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Disputed*

Four individuals complained of the refusal by the Immigration Appeal Board (IAB) to disclose entire records about the Board's decision to grant refugee status to a named person under section 17 of the Act, which provides:

> "The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains information the disclosure of which could reasonably be expected to threaten the safety of individuals."

Based on a review of the records, the Commissioner advised the Chairman of the Immigration Appeal Board that the investigation did not identify sufficient justification to support the Board's contention that the total exemption of the records was necessary to protect an individual's safety.

The Board responded that a quorum of the Board, designated to hear the named case, delivered a decision from the bench allowing a motion for an *in camera* hearing.

Section 82 of the *Immigration Appeal Act 1976* reads:

> "An appeal to the Board should be heard in public but if any party thereto so requests the Board may in its discretion direct that the appeal be heard *in camera*".

The Chairman of the Board found no authority to vary that decision.

The issue now is whether the Immigration Appeal Board, as a Superior Court of record, is permitted or required to maintain the secrecy of *in camera* proceedings where a request for those records has been made under the *Access to Information Act*.

There was no dispute that the IAB is subject to the Act, but the Chairman of the Board doubted that the rights of a requestor to receive records under the Act override the decision lawfully taken by three Immigration Appeal Board members, acting independently of the Chairman, to conduct a hearing *in camera* and to maintain the secrecy of the proceedings.

This Office believed that when Parliament passed the *Access to Information Act* and included the Immigration Appeal Board in Schedule I as a government institution subject to the Act, it intended that the provisions of other statutes, including the provisions in the *Immigration Act 1976* authorizing the Board to conduct *in camera* hearings, are to yield in favour of the right to disclosure under section 4 of the *Access to Information Act*, which reads, in part:

> "Subject to this Act, but notwithstanding any other Act of Parliament, every person...has a right to and shall, on request, be given access to any record under the control of a government institution."

In some instances, provisions in other statutes prohibiting the disclosure of information have been effectively incorporated by reference into the *Access to Information Act* through subsection 24(1) which reads:

> "The head of a government institution shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains information the disclosure of which is restricted by or pursuant to any provision set out in Schedule II."

The provisions in the *Immigration Act 1976* authorizing *in camera* hearings are not listed in Schedule II of the *Access to Information Act*.

Based on the foregoing, the Commissioner maintained in all four cases that the requested records be disclosed, subject to any particular exemptions which might be appropriate under the Act.

The complainants' consent is being sought to make an application to the Federal Court to clarify the applicability of the *Access to Information Act* to *in camera* hearings of the Immigration Appeal Board.

MP's and GG's Pensions

File: 676

Institution: *Supply and Services Canada*
Complaint: *Refusal - exemption [19(1)]*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

When Supply and Services Canada was asked for the names and pension amounts of retired Members of Parliament, Prime Ministers and Governors General, it refused to disclose the information on the ground that it was exempt pursuant to subsection 19(1) of the *Access to Information Act*, which prohibits the disclosure of personal information. The department did provide a copy of its "Report on the Administration of the Members of Parliament Retiring Allowances Act for the Fiscal Year ended March 31, 1985".

The Commissioner concluded that the department correctly exempted the pension records, since they relate to the employment history, financial transactions, and the marital status of the individuals, all of which constitute personal information.

In a letter to the Information Commissioner, the complainant said that the information requested was on individuals who received their pensions as a result of having held public office and since the pensions are paid from public funds the expenditures ought to be public.

The Information Commissioner replied that although the *Access to Information Act* provides for disclosure of personal information in the case of individuals who are, or were, officers or employees of government institutions, only salary ranges and not exact amounts (or pensions), are disclosable. Familiarity with the government's pension scheme might enable determination of the range within which an individual's pension would lie upon retirement, but the Information Commissioner warned that other factors may affect the range.

> "For example, if an individual has elected to "buy back" pensionable service for previous years of employment with the federal government for which contributions were not made, the pension will be higher... In respect of a deceased public servant, the pension payable to a widow, widower *or other dependent will depend on the number and relationship of such* or other dependent will depend on the number and relationship of such survivors."

Under the *Access to Information Act* a government institution is not permitted to disclose elective choices to buy back years of service, to combine different types of pensions and so forth since such information does not fall within the exception to the non-disclosure rule. Similarly, information about a deceased public servant's survivors and their relationship to him or her is not disclosable because this is information personal to the deceased individual and to the survivors. The Commissioner pointed out that Parliament has struck a balance between the public's right to know how its tax dollars are being spent and the privacy of individuals by permitting the disclosure of salary ranges and the employment history of public servants so that the public can determine an individual's government pension within a certain latitude.

Pension information about former Members of Parliament and former Governors General is already publicly available to a large extent. By using the rules governing pension entitlements for such individuals the complainant could approximate their pension entitlements, just as could be done in the case of "ordinary" public servants whose salary ranges, and years of service, are accessible under the *Access to Information Act*.

The Commissioner cautioned the complainant against using this information to determine pensions precisely:

> "The pension determinations will only be approximate because, once again, there may be variable factors at work which are based on information to which you do not have access. For example, I understand that Members of Parliament are entitled to a supplemental amount for acting on various committees and this may count as pensionable income.
>
> "Also, there are myriad of elective choices which Members of Parliament who have been out of office, and then returned to office at a later time, and so forth, may have made concerning their pension entitlements."

The House of Commons and the Office of the Governor General are not listed in Schedule I of the *Access to Information Act* but salaries of Members of Parliament and the Governors General are normally a matter of public record.

The Information Commissioner concluded:

> "The reason that I have gone into this amount of detail is because your access to information request dealt with specific categories of publicly-paid (and pensioned) individuals and the point which I want to make is that the imprecision in estimating their pensions does *not* derive just from their special status. The imprecision is more or less the same as it would be for public servants whose salary ranges are accessible under the Act... I think that the Department of Supply and Services was correct in refusing to disclose the names and pension amounts of the individuals in question."

The complaint was dismissed as not supportable.

Severance Required

File: 715(1/2)

Institution: *Indian Affairs and Northern Development*
Complaint: *Refusal - exemption [18(d), 21(1)(a) and (d)]*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Resolved in part*

An individual objected when the department totally exempted a report entitled "Indian Oil and Gas" under paragraphs 18(d) and 21(1)(a) and (d).

The department reconsidered its position following discussions with an investigator and agreed to sever and release the document to the complainant, claiming exemptions under paragraphs 20(1)(b) and (c) and 21(1)(d).

The Commissioner reviewed the exempted portions of the report and found that they were justified and in accordance with the Act.

Lack of Communication

File: 715(2/2)

Institution: *Indian Affairs and Northern Development*
Complaint: *Refusal - exemption [20(1)(d)]*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Resolved in full*

A reporter complained when the department exempted a copy of a letter from a consultant to the Minister of Indian Affairs and Northern Development in response to a request for records concerning a named Indian Band. The exemption was under paragraph 20(1)(d).

As a result of the investigation, the department informed the Commissioner on August 14, 1986, that it would release the letter in its entirety. On September 29, the Commissioner learned that the letter had not been forwarded and recommended that it be released. On October 27, 1986, the department forwarded a copy of the letter, without exemptions, to the complainant.

After receiving the letter, the complainant alleged that the department had previously released the same letter to another reporter.

The investigator's further enquiries revealed that a recommendation to release was made to the Deputy Minister on August 11, and the authorization to release was made on August 13. This led to the phone call from the department on August 14 advising of the expected release to the complainant. Officials in another area of the department, knowing of the decision to release and without the direction or knowledge of the department's Access to Information Unit, sent the letter to the second reporter. These officials were unaware of the delay that was occurring to the complainant's official access request, which was being questioned in another area of the department. Similarly, personnel in the Access Unit were unaware that the letter had been informally released to other persons.

The Commissioner found no specific intent on the department's behalf to discriminate against the complainant.

Exemption Cancelled

File: 735

Institution: *External Affairs*
Complaint: *Refusal - exemption [15(1)]*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Resolved in full*

An individual complained that the exemption imposed on the record of the Canadian Conservative Centre was not justified under subsection 15(1) of the *Access to Information Act*.

As a result of the investigation, the department re-examined the exemption and released the entire record.

Information About a Soldier

File: 738

Institution: *Public Archives*
Complaint: *Refusal - exemption [19(1)]*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Resolved in part*

An individual objected to the personal information exemption claimed by Public Archives under subsection 19(1) in response to his request for military records of a named person.

Public Archives released the date that the named person enrolled in the Canadian Expeditionary Force, the countries in which he served and the date of his discharge. Other information was withheld because there was no proof that the person had been dead for more than 20 years and to release personal information about him would violate subsection 19(1) of the Act.

The Commissioner's review of the records confirmed that portions were clearly personal information correctly exempted under subsection 19(1) of the *Access to Information Act*. However, other information could have been released to the complainant based on the exceptions allowed under paragraph 3(j) of the *Privacy Act* (information relating to the position or functions of an officer or employee of a government institution).

Consultations with the department led to reconsideration of the request and release of additional information which revealed the places of the person's enlistment and discharge, the names of the units in which he served and the dates of his overseas service.

Names of Band Members

File: 740

Institution: *Indian Affairs and Northern Development*
Complaint: *Refusal - exemption [19(1)]*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Resolved in part*

A member of an Indian Band requested access to "...membership lists for five years—from 1981 to present" and "voting lists for the same five-year period of time" of his Band. The department exempted the records as personal information under subsection 19(1) of the Act.

The investigator made representations for release because the information would be publicly available based upon the provisions of subsection 14(3) of the *Indian Act* which reads:

> "The Counsel of each band shall, forthwith on receiving a copy of the Band List...post the copy of the list as the case may be, in a conspicuous place on the reserve of the band."

Upon reconsideration the department offered to release to the complainant the lists of Registered Indians for the requested named Indian Band for the years 1981-1985 inclusive. The department informed the complainant that the 1986 Band List would not be made up until December 31, 1986, and therefore was unavailable.

The department informed this Office that no copies of the voters list could be found. It stated that "...the department has no involvement in the electoral process since this band conducts its selection of Chief and Council in accordance with band custom". The Commissioner was satisfied that the department did not have the lists.

Research Information

File: 749

Institution: *National Research Council*
Complaint: *Refusal - exemption [20(1)(a), (b), (c) and (d)]*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

The complaint involved a request for access to records concerning research projects carried out by two [named] companies, which were funded under the Industrial Research Assistance Program (IRAP) or Programs for Industry/ Laboratory Projects (PILP). The complainant contended that paragraph 20(1)(b) did not apply because the technical information would have had to be treated consistently in a confidential manner by the third party. The complainant stated that in this case the information was contained in an issued Canadian Patent or in a patent application still pending.

Further, the complainant stated that specific IRAP program contracts, or agreements between parties and the federal government, could not be exempted from access under the *Access to Information Act* or the *Privacy Act*.

The investigation confirmed that the records in question contained scientific and technical information supplied to a government institution by a third party and was treated consistently in a confidential manner by the third party. The investigator found no indication that the third party released the information in a Canadian Patent application.

The investigation also demonstrated that no specific contract or agreement exists between a third party and IRAP through administration by the National Research Council (NRC). All recipients of IRAP assistance are governed by the IRAP Information for Applicants, which is available on request from the NRC. This booklet is publicly available and contains an outline of the intent and nature of the program and describes the parameters within which the recipients must perform. The agreement, as it might be referred to, is in effect once the research application is accepted by IRAP.

When contacted, the third party declined to agree to release of the information requested. As a result, the Commissioner was satisfied that the department had properly exempted the records under paragraph 20(1)(b).

The Commissioner also informed the complainant that, where more than one paragraph of a section is cited to exempt a record, it is not necessary to inquire into the propriety of using all as long as there is clear justification for the use of one.

Severance Leaves Nothing Much

File: 766

Institution: *Public Archives*
Complaint: *Refusal - exemption [15, 16(1)(c), 19(1)]*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Resolved in part*

An individual objected to the exemptions Public Archives claimed under section 15, paragraph 16(1)(c) and subsection 19(1) in response to his request for file SF-J-3, Joint Intelligence Bureau.

The investigation determined that the file contained some material that could be severed and released. The department agreed to review the record and identify those portions for release to the complainant. A specific estimate of the costs for search and preparation was not prepared, but the department felt considerable time and effort would be required to do the severance.

The investigator found that the department was justified in exempting much of the record under section 15 and under paragraph 16(1)(c). Some records were also exempted under subsection 19(1). We did not inquire into the propriety of using the second section as long as there was clear justification for the use of one.

Normally, the Commissioner recommends, or suggests, release after severance even when the applicant receives very little, provided that the applicant gives informed consent and is willing to pay for virtually blank pages. This is based on the belief that only the applicant can decide whether the severed record is meaningful.

In this case the department was willing to sever and release but the Commissioner's Office was faced with a dilemma because we agreed that severance would be time-consuming and costly and that the material the applicant would receive would be of limited value and not commensurate with the potential fee. We made it clear that the choice was his not ours and he opted not to pursue the matter.

Sailor May Find His Mates

File: 788

Institution: *Transport Canada*
Complaint: *Refusal - exemption [19(1)]*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Disputed (but resolved)*

An individual complained that Transport Canada had exempted the age, rank and duties of fellow sailors in response to his request for the 'ships articles' needed to prove that he served in the Merchant Navy in war time.

During the investigation, the Office became aware of section 276 of the *Canada Shipping Act* which states that ships' documents, including 'ship articles' "...shall be open to the inspection of any person". However, officials in the department took the view that they had given the complainant everything required under the *Access to Information Act*. The Commissioner then brought the complaint before the Minister, as follows:

> "For a number of years, (the complainant) has been trying to verify, for pension purposes, that he served aboard the S.S. ...during World War II. He was only 16 years of age in 1944 and maintains he served longer than the Department of Transport indicates. To support this claim, he initially tried informally through the Department of Transport and later under the *Access to Information Act* to obtain information concerning all the seamen who served with him aboard the S.S. ...during the war years. The personal data is contained in what is referred to as the 'Ships Articles', and would include the positions held by seamen onboard the ship, dates of service, etc.
>
> "While Department of Transport officials have released to (the complainant) the names of the seamen concerned, they have not released the additional information to assist him in locating these seamen, who might support this claim to having served during 1944 to 1945.
>
> "Our investigation suggests that had it not been for the fact that these war time records are still in active use by the Department of Transport, they

would have been placed in the Public Archives. Public Archives' officials have advised us that in their opinion 'Ships Logs and Ships Articles' can be reviewed by any person on request by virtue of section 276 of the *Canada Shipping Act*. Your officials, on the other hand, hold the view that the information requested cannot be released.

"The complainant has received some of the information he has requested from the 'Ships Articles', but not the historical data he seeks. In this connection may I refer you to paragraph 19(2)(c) of the *Access to Information Act* which provides that the head of a government institution may disclose records that contain personal information if the disclosure is in accordance with section 8 of the *Privacy Act*. Paragraph 8(2)(b) of the *Privacy Act* in turn states that personal information may be disclosed in accordance with any Act of Parliament that authorizes its disclosure.

"Section 275 of the *Canada Shipping Act* provides that the Department of Transport 'shall' keep the records of service of seamen and provides for the possibility of charging for copies. Section 276 states that those records shall be open to 'the inspection of any person'. Bearing in mind this legal obligation and the fact that similar pre and past World War II records are accessible to the general public in the Public Archives, I have concluded that all the 'Ships Articles' including the historical personal data, should be released to (the complainant).

"The Commissioner therefore recommends that all of the 'Ships Articles' including the historical personal data, for the S.S. ...be released to the complainant, in accordance with the *Access to Information Act*...".

The Minister's response was, in part:

"Your findings and comments are indeed well taken. However, we wish to point out that we believe we have complied with (the complainant)'s request as originally formulated by providing him with a list of all sailors who served on the S.S. ...

"It is evident from your letter that (the complainant) is requesting more information than was originally asked for in his formal access request and accordingly we agree, pursuant to Section 276 of the *Canada Shipping Act*, to provide this information which will be forwarded to (the complainant) within the next few days."

A Very Technical Point

File: 850(1/2)(2/2)

Institution: *External Affairs*
Canadian Security Intelligence Service
Complaint: *Refusal - exemption [13(1), 15(1), 16(1), (19(1)]*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

Both complaints concerned the manner in which the departments responded to two separate requests for access to records relating to a named person.

When the applicant objected to the exemptions, both departments contended that no requested information was withheld. In the case of External Affairs, the complainant referred to a topic and requested "...access to the documents recently released under Access to Information...". In the case of Canadian Security Intelligence Service she requested "...access to *all documents already released* under Access to Information...".

Based on the investigation at both institutions, the Commissioner was satisfied that the documents released to the complainant were identical to those previously released to other applicants.

The Commissioner informed the complainant that she had not been denied access to the requested records as the two departments released exactly what she requested. This put the complainant in a position of not being able to complain about exemptions.

No Confirmation, No Denial

File: 925

Institution: *National Defence*
Complaint: *Refusal - exemption [13(1), 15(1)]*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

An individual requesting access complained about the exemptions National Defence made under subsections 13(1) and 15(1) of the Act.

In the first portion of the request, the complainant sought "a copy of the Canada-U.S. agreement on Control of Inbound Shipping in Canadian-U.S. Pacific Waters". Based on the investigation, the Commissioner was satisfied that the documents contained information that was provided in confidence by a foreign government. The complainant had referred to subsection 13(2), which allows for disclosure of a document of this nature with the consent of the government from which the information was obtained. The U.S. government has never released this document. However, the document was signed by both countries and the Canadian Department of National Defence objected to the release of the agreement on the basis that disclosure could reasonably be expected to be injurious to the defence of Canada or any state allied, or associated, with Canada. The department also claimed an exemption under subsection 15(2) and the Commissioner supported that exemption by itself.

In the second portion of the request, the complainant asked for "records pertaining to the establishment and operation of the United States Trident Submarine base at Bangor, Washington". Subsection 10(2) of the Act states that the head of an institution "is not required to indicate...whether a record exists" and, based on that provision, the Department of National Defence chose the words "if such records existed..." in its response to the complainant. Paragraph 10(1)(b) also required the department to specify "the provision on which a refusal could reasonably be expected to be based if the record existed" and the department advised the complainant that sections 13 and 15 of the Act would apply.

The Commissioner informed the complainant that this response was correct in law and that rights had not been denied under the Act.

In the circumstances, this is equivalent to neither confirming nor denying the existence of a document, which the Act permits.

Exclusion Cancelled

Files: 007(2/3)
032(2/2)

Institution: *Energy, Mines and Resources*
Complaint: *Refusal - exclusion* [69]
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Resolved in full*

Two individuals objected when the department excluded portions of records they requested as confidences of the Queen's Privy Council.

As a result of the investigation, the department reconsidered and withdrew the exclusion.

EXCLUSIONS

Some Exclusions Lifted

File: 581(2/2)

Institution: *Correctional Service Canada*
Complaint: *Refusal - exclusion* [69]
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Resolved in part*

An individual objected when Correctional Service Canada excluded records he had requested concerning penitentiary sites.

As a result of the Commissioner's investigation, the department provided a portion of the originally excluded records under subsection 69(1). This Office does not have a mandate to examine excluded records. However, a certificate was received from the Clerk of the Privy Council Office confirming that the withheld records were confidences of the Queen's Privy Council for Canada within the meaning of subsection 69(1) of the Act.

GENERAL

A Misunderstanding

File: 534

Institution: *National Defence*
Complaint: *Refusal - general*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

An individual complained he had received incomplete records from National Defence. He suspected that the Minister, in order to prevent their release, had ordered the destruction of certain documents relating to women in the Armed Forces.

The investigator was unable to find any person who could identify the document allegedly removed nor anyone able to provide detail that would assist in identifying such material. The investigator discovered that, prior to release

of the records, the Minister had been consulted concerning possible exemptions and had instructed that additional material be removed by exemption. All of the exempted material was properly accounted for and on the file and the exemptions were in accordance with the Act.

The Commissioner was satisfied that the investigator carefully reviewed the files for any indication that material was missing or that instructions might have been given to alter or remove documents. Personnel involved with handling the access request were also interviewed and nothing was learned that would support the complainant's allegation. The Commissioner informed the complainant that the action by the Minister to have additional records exempted could have been misunderstood.

Ministerial or Departmental

File: 571

Institution: *Transport Canada*
Complaint: *Refusal - general*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Resolved in full*

The complaint concerned Transport Canada's denial of access to the "Report on the Availability and Accessibility of Transportation for the Disabled". The department informed the complainant that the report was specifically prepared for the Minister and consequently not a departmental record.

The Commissioner's suggestion that the report should be a departmental record and subject to the Act was accepted, and the entire report was released.

Complaint Out of Time

File: 630

Institution: *Justice*
Complaint: *Refusal - general*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

This complaint concerned the Department of Justice's failure to disclose records concerning the extradition of residents of Canada who are alleged to have committed war crimes.

The investigation revealed that the complainant's access request was received by the department February 21, 1985. The complaint to this Office was dated March 13, 1986.

The Commissioner informed the complainant that, because more than one year had elapsed since the access request was received by the department, the Office had no mandate to carry out an investigation. Section 31 of the Act reads:

> "A complaint under this Act shall be made to the Information Commissioner in writing unless the Commissioner authorizes otherwise and shall, where the complaint relates to a request for access to a record, be made within one year from the time when the request for the record in respect of which the complaint is made was received."

The Commissioner indicated that she would draw the problems of section 31 to the attention of the Parliamentary Committee conducting the three-year review of the Act.

Publicly Available

File: 673

Institution: *External Affairs*
Complaint: *Refusal - general*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

An individual complained to the Commissioner when External Affairs took 29 days to release a copy of a contract entered into by the Government of Canada with a consulting firm from the United States. His complaint held that 29 days was too long to respond to a request for a record which was available for public scrutiny in the United States and the department was thus in violation of the spirit of the Act.

The investigation satisfied the Commissioner that the department had acted upon the request promptly and that there was no deliberate delay. Nothing was discovered which indicated that time was wasted in replying to the request or that it was dealt with differently than other similar requests.

The Commissioner replied to the complainant that the availability of the documents from the United States' Justice Department did not relieve External Affairs of the obligation to review the document in light of the Canadian law. Public availability in another country does not raise an automatic presumption that the record or document must be released in Canada.

In his letter of representations, the complainant stated:

"My point about the availability of the document in the U.S. was that such easy public access there would, in my view, pre-empt most of the potential exemptions under the [Canadian] AI Act.

"For example, release of the document here could hardly be damaging to international relations with the U.S. if the U.S. itself had already made the document available. Similarly, there could be no violation of privacy since the material was already available.

"I feel somewhat uneasy about your comments on this aspect. Am I to infer that the information commissioner might someday uphold as correct the exemption of a record in Canada under one of the above headings (international relations, personal information) even though the documents had already been made public by the other state involved? Which categories of exemption could still apply to a record which was made public by the government in another jurisdiction?"

The Commissioner replied:

"I do not ignore the fact that a record may have been published in another jurisdiction or may be available for purchase by members of the public in another jurisdiction. In fact, in other cases we have used the 'public availability' of records in another jurisdiction to contest exemptions on Canadian records released in Canada subject to severance.

"In the case of discretionary exemptions and 'injury test' exemptions the fact of 'public availability' becomes a powerful argument for release. In those cases where the exemption is mandatory and there is no discretion or injury test..., I can see no alternative for the department other than to impose the exemption. It is for this reason that I said in my report that I would not foreclose the possibility of such a case arising at some time in the future. You may be interested to know that we have never had such a case."

Although it did not bear directly on his access request, the complainant also asked the Commissioner whether section 68 of the Act, which states that the rights of access do not apply to "published material or material available for purchase by the public", applies only to material available in Canada.

The Commissioner pointed out that, if section 68 were not confined to Canada, a government department could refuse to disclose a record simply by pointing out that the requestor could get the same material in some foreign country. The requestor would not have the benefit of the time limits and controlled costs of the Canadian *Access to Information Act*. The Commissioner concluded:

"For all of the above reasons I am of the opinion that, in the absence of a ruling on a geographical restriction to section 68, it is very much in the applicant's interest to confine its application to Canadian records in Canada."

Indication of Authority for Exemption

File: 703

Institution: *Canadian Security Intelligence Service*
Complaint: *Refusal - general*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Disputed*

An individual complained that the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) had not stated on a record the specific exemptive provision(s) of the *Access to Information Act* on which it had based a refusal.

The investigation confirmed that CSIS had advised the requestor by correspondence that "some of the documents provided to you have been exempted, in whole or in part, pursuant to..." and they quoted the sections involved. The deleted (exempted) portions of the records contained no indication of the authority upon which a specific exemption was based. The complainant suggested that he had no understanding of why a particular portion or document was not provided, nor did he have an informed basis upon which to draft a complaint.

Paragraph 10(1)(b) of the *Access to Information Act* requires that the head of a government institution shall state "the specific provision of this Act on which the refusal was based...". Most departments comply with this requirement by quoting the applicable section, subsection or paragraph on the document itself. Subsection 10(1) allows for an institution to "state in the notice given under paragraph 7(a)...the specific provisions...". However, the Commissioner

was of the view that if this option is followed, the notice must contain sufficient detail to enable the recipient to clearly link the applicable sections, subsections etc., being quoted, to the deleted portions of the record.

The Commissioner considered the complaint well-founded and recommended the Solicitor General inform the complainant of the specific authorities on which exemptions were made on the relevant portions of the records released.

The Solicitor General supported the position of CSIS, that linking a specific section to the deleted portion of a record defeats the purpose of the exemption as it could provide an indication of the type of information that was being exempted. The Minister stated that "in certain circumstances the specifying of the exemptions used should not provide 'clues' as to what the nature of the information being exempted might be".

While the Commissioner accepts that in specific circumstances, subject to being established by the department, the position taken by the Solicitor General might be supportable, she maintained that as a general rule the institution must comply with the provisions of paragraph 10(1)(b). Most departments already follow such interpretation.

The matter may be referred to the Federal Court.

Question of Control

File: 714

Institution: *Social Sciences and Humanities Research Council*
Complaint: *Refusal - general*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Discontinued by complainant*
Result: *No action*

This complaint concerns the denial in June 1986, of a request for access to a comprehensive audit of the Social Sciences and Humanities Research Council. The Council returned the $5 application fee to the complainant, informing him that the requested document would be tabled in the House of Commons in October 1986, and until then was "the property" of the Auditor General. The complainant argued that he should not have to wait until tabling in the House of Commons to see the document in question.

The complainant withdrew his complaint before the investigation was completed.

Although the investigation was not carried to its conclusion, the Commissioner considered the response of the department incorrect under the Act and recorded it as supportable.

Deemed Refusal

File: 744

Institution: *Health and Welfare Canada*
Complaint: *Refusal - general*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Resolved in full*

This complaint concerned the department's delay in responding to a request for access to records pertaining to alcohol, substances or drug abuse on all Alberta Indian Reserves and other native communities in the province.

The investigation showed that the request was initially dated March 25, 1986, but amended by the complainant to April 16, 1986. It was postmarked in Calgary April 17 and received at the department on April 21. On April 23 the department sent a letter acknowledging receipt of the request.

Apart from the department's two phone calls to the complainant to clarify some points, no further official communication occurred until May 21, 1986, when the department advised the complainant of an extension (no time mentioned) beyond the initial 30-day response period.

The investigation determined that on May 6, 1986, the department's Alberta Regional Office forwarded boxes of records to Ottawa containing many of the requested records. The department failed to arrange the release of the records to the complainant.

Although the department indicated in September 1986, that the requested records, subject to exemptions, would be made available, the complaint was found to be a deemed refusal under subsection 10(3) of the Act.

Service Bureaus' Budget Cuts

File: 769

Institution: *Supply and Services Canada*
Complaint: *Refusal - general*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

A complainant rejected Supply and Services Canada's claim that records concerning budgetary cuts affecting Canada Service Bureau walk-in bureaus and telephone referral services were not in its possession.

The investigation confirmed that the department had no records that would answer the complainant's questions as to why, in 1984, the budget of the Telephone Referral Service of the Canada Service Bureau was reduced or the walk-in centres were closed. The department did, however, attempt to answer some questions in a letter to the complainant. The letter noted that the decision to reduce the budget was announced by the Minister of Finance November 8, 1984, and was not an announcement originating from Supply and Services Canada. The Commissioner explained that, in such instances, decisions may have been based on factors not in the possession of the department which could explain why it was unable to answer all of the complainant's questions.

Missing Study

File: 771

Institution: *Transport Canada*
Complaint: *Refusal - general*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

An individual had not been successful in obtaining from Transport Canada a study or assessment conducted by Canadian National Railways on the C.N. maintenance and repair facilities at named Canadian cities from the Department of Transport. He drew the Commissioner's attention to an undertaking by [name] to the Parliamentary Transport Committee that a copy of the study would be given to the Minister of Transport.

Based on the investigation, the Commissioner informed the complainant that she was satisfied that the department did not have a copy of the requested study in its files and furthermore that the Minister had not yet received a copy.

No Trace of Manual

File: 875

Institution: *National Defence*
Complaint: *Refusal - general*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

An individual sought access to the Canadian Forces Nuclear Safety and Inspection Orders Manual. The department responded that it was unable to accede to his request because "...in 1984 the Canadian Forces ceased to have a need for a nuclear safety manual and as a consequence the publication was cancelled and removed from the departmental inventory".

The investigation showed that the department made every effort to find the manual by locating and speaking to people previously working in the responsible areas. This failed to produce a lead. The internal enquiries confirmed that there was no stipulation or regulation to maintain a copy of cancelled or rescinded publications in a Canadian Forces repository.

DELAYS

Free Trade Papers

Files: 567, 590, 595(2/2)

Institution: *External Affairs*
Complaint: *Delay*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Disputed*

Three complainants received notices of a 120-day extension invoked by External Affairs Canada following their requests for access to records on papers prepared in advance of the freer trade talks between Canada and the United States.

The department based the extension on paragraphs 9(1)(a) and/or (b) of the Act, but would give no other facts or explanations to justify the need for more time. Having received no evidence to justify the extension, the Commissioner tentatively concluded that none existed and, as provided for in subsection 37(1)

of the *Access to Information Act*, recommended that the records be disclosed and that notice be given of any action taken, or proposed to be taken, to implement the recommendation, or provide reasons why no such action was taken or proposed. The answer received was not satisfactory, nor was the answer to another letter and a telephone conversation.

The matter is before the Federal Court.

Extensions Not Unreasonable

File: 599(1/2)

Institution: *Consumer and Corporate Affairs*
Complaint: *Delay*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

An individual complained of delays experienced in response to his access request for reports regarding the status of an oil refinery, as follows:

1) "The department did not inform me that they had received my request. When I called in mid-January to follow up my request I was told this is Departmental policy."

Section 7 of the *Access to Information Act* requires that a written response to a request must be made within 30 days of receipt of the request. The Department of Consumer and Corporate Affairs received the request on January 10, 1986, and responded on February 7, 1986. The department confirmed that it was not its policy to acknowledge requests prior to being in a position to inform the applicant of the status of the request nor is it the policy of any other government institution. The Commissioner indicated her willingness to consider as unreasonable any extension claimed where little or nothing is done during the first 30 days.

2) "On February 7, 1986, the Department informed me an extension of up to 60 days is required."

The investigation revealed that the department needed a legal opinion prior to responding to the request and efforts began January 14, 1986, to obtain that opinion. The department released the severed report to the complainant on February 28, 1986, which was 19 days into the 60-day period.

3) "The Department did not specify the reason for the delay, except to write the 'necessary consultations' were needed."

Paragraph 9(1)(b) of the Act provides for an extension of time if "consultations are necessary to comply with the request that cannot reasonably be completed within the original time limit". The investigation found that consultation was required with the Department of Justice, Investment Canada and the Privy Council Office.

4) The complainant suggested that the department was using the *Access to Information Act* as a tool to delay the release of information even though the material was readily at hand.

The department agreed that the record requested was readily available. The extension was for consultations.

Invalid Ground for Extension

File: 603(2/2)

Institution: *Canadian Security Intelligence Service*
Complaint: *Delay*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Not disputed*

An individual objected to what he considered an unreasonable extension of time to respond to three access requests.

Canadian Security Intelligence Service (CSIS) received the access requests January 14, 1986, and informed the complainant February 12, 1986, that an extension of 120 days beyond the initial 30-day statutory time limit was necessary as "...meeting the original time limit would unreasonably interfere with the operations of the Canadian Security Intelligence Service".

The investigation revealed that CSIS had a large number of requests under the *Access to Information Act* and as a result had difficulty handling the requests in a timely fashion.

The Commissioner reported to the Solicitor General that the government may extend the 30-day time limit if

> "...the request is for a large number of records *or* necessitates a search through a large number of records *and* meeting the original time limit would unreasonably interfere with the operations of the government institution."

In this case, CSIS did not establish that the time extension was needed because each of the requests was for a large number of records or necessitated a search through a large number of records.

Unreasonable Delay

File: 609

Institution: *Employment and Immigration Canada*
Complaint: *Delay*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Not disputed*

The complaint involved a request for records to "a known Nazi war criminal...". Employment and Immigration Canada received the request November 19, 1985, and informed the complainant on December 13, 1985, of the need for a 45-day time extension for consultation. The complainant had received no further word from the department by February 21, 1986.

The Commissioner reported the delay to the Minister and, as well, noted the department's failure to notify the complainant of his rights to complain to the Commissioner's Office.

Search Justified - Delay Reasonable

File: 629

Institution: *Canadian Security Intelligence Service*
Complaint: *Delay*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

An individual asked the Commissioner to review the need for a 90-day extension of time to process his request for a copy of the Royal Canadian Mounted Police "anti-subversive" policy by the Canadian Security Intelligence Service (CSIS).

The investigation determined that, during the initial 30 days, CSIS reviewed the request and decided that, since the applicant had made particular reference to a newspaper article about RCMP illegal acts policy, he was specifically interested in gaining access to that particular policy (as opposed to more general policy related to anti-subversion). CSIS eventually concluded that it had no such policy within its records, but decided that, since the McDonald Royal Commission had examined alleged illegal activities of the RCMP Security Service, some reference to the requested policy might be found within that commission's records. Because the records remained under the control of the RCMP, CSIS had to seek authority to review them and thus sought a 90-day extension of time beyond the 30-day statutory limit. CSIS reviewed the records but found no specific policy of the kind sought by the complainant. It advised the complainant of its findings 85 days after the initial receipt of the access request but 35 days before the expiration of the 90-day extension period.

The Commissioner informed the complainant that, while the time taken to conclude the request was lengthy, CSIS did take appropriate action both within the initial 30-day period and during the extension period.

Extension Excessive

File: 672

Institution: *Consumer and Corporate Affairs*
Complaint: *Delay*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Not disputed*

An individual requested access to various records on asbestos for the years 1975 to 1979 and complained when the department took a 90-day extension of time beyond the 30-day limit because "meeting the original time limit would unreasonably interfere with operations of this institution". The complainant stated that the records had originally been informally requested in September 1985, and that discussions were held with departmental officials during October 1985, and specific assurances to release the material were made on October 15, 1985, and January 7 and 13, 1986.

A formal request for access, dated February 24, 1986, was received by the department February 27, 1986, and, on March 19, 1986, the department advised the complainant of the 90-day time extension.

The investigator discovered that the department's access office was unaware of the informal dealings when it first received the formal request. The office determined that due to the nature of the request considerable search and consultation time would be necessary.

The investigation confirmed that the department did consult with several other government departments and private firms and searched through a number of files relating to asbestos listed in the registry.

The investigator learned that the department regarded the formal request as somewhat different than the informal one. Besides, departmental personnel admitted that once the formal request was received it had priority over the informal request.

The investigator persuaded the department to release several packages of documents to the complainant. However, the last package of records was not mailed until after the 90-day time extension had expired.

The Commissioner found that, while the department needed time to search and consult, the 90-day extension beyond the initial 30-day time limit was excessive.

Consultation Started Late

File: 709

Institution: *Agriculture Canada*
Complaint: *Delay*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Not disputed*

An individual complained that Agriculture Canada delayed its response to her access request.

The department received the request April 23, 1986. On May 22, 1986, it informed the applicant that it needed a 45-day time extension beyond the 30-day statutory limit to consult with the Department of Justice.

The investigation revealed that Agriculture Canada only sought consultation with the Department of Justice June 12, 1986, 50 days after it received the request. Records were released to the complainant July 14, 1986.

Second Extension Not Valid

File: 716

Institution: *Health and Welfare Canada*
Complaint: *Delay*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Not disputed*

An individual complained that the Health Protection Branch of Health and Welfare Canada took excessively long to respond to his February 18, 1986, access request for details on certain drug usage at the Ontario Penetanguishene Hospital in 1972-73.

The department had extended the time limit by 30 days on March 19, 1986, because of the complexity of the records to be searched. The records were not dispatched and on April 25, 1986, the department extended the time limit by a further 30 days.

The Commissioner notified the Minister that the second extension was not authorized under the *Access to Information Act*.

Interference with Government

File: 724

Institution: *Royal Canadian Mounted Police*
Complaint: *Delay*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Not disputed*

An individual complained when the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) required a 30-day time extension to respond to his access request.

The RCMP requested the extension to reproduce audio tapes for release to the complainant. The technical unit able to do the work was involved with ongoing criminal investigations and could only assist the Access to Information Unit as time permitted.

The RCMP was not being unreasonable but was hampered by technical considerations not addressed in the *Access to Information Act*. Paragraph 9(1)(a) of the Act permits a time extension when compliance with the access request interferes unduly with the operations of the government institution but only where the access request is for a large number of records or necessitates a search through a large number of records. As the records requested were readily identified and not extensive, the complaint was considered well-founded because the reason for the extension of time was not authorized under the Act.

Extension Reasonable

File: 728 (1/2)

Institution: *Agriculture Canada*
Complaint: *Delay*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

An individual complained that a 120-day extension beyond the 30-day statutory limit claimed by Agriculture Canada for consultation with a third party, federal and provincial institutions was "an unduly long and unnecessary delay". He also objected because the department indicated that "the notification process normally takes up to sixty days to complete...".

The investigation revealed that the 120-day extension required by Agriculture Canada was not only for consultations with a third party and with federal and provincial institutions but also to process the large volume of records involved in the request. The department had indicated to the complainant that a conservative estimate was that 416 hours would be required to compile and photocopy some 5,000 pages of documents. The 416 hours translated into approximately 83 days, based on a 7-hour working day.

The investigation disclosed that substantially more than 5,000 pages of records were involved and thus the estimated time required would be greater than the 416 hours.

The Commissioner advised the complainant that the 120-day extension was reasonable.

Extension Not Warranted

File: 733

Institution: *Immigration Appeal Board*
Complaint: *Delay*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Not disputed*

This complaint concerned a 30-day extension of time beyond the 30-day statutory limit to process two access requests.

The Immigration Appeal Board received the two requests on May 26 and June 6, 1986. On June 24, 1986, the Board notified the complainant that "...because of the large number of records requested, an extension of thirty (30) days beyond the thirty (30) day statutory limit is required for both in order for us to fully comply with your requests...".

Paragraph 9(1)(a) states:

(1) "The head of a government institution may extend the time limit... for a reasonable period of time, having regard to the circumstances, if

(a) the request is for a large number of records or necessitates a search through a large number of records and meeting the original time limit would unreasonably interfere with the operations of the government institution".

The Commissioner's investigation revealed that the requests involved approximately five records of some 800 pages, some 300 of which were relevant to the complainant's requests.

The Commissioner was satisfied that the volume to be searched did not warrant a 30-day extension.

No Response for 51 Days

File: 837

Institution: *Indian Affairs and Northern Development*
Complaint: *Delay*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Not disputed*

An individual complained that Indian Affairs and Northern Development failed to acknowledge receipt of an access request dated September 2, 1986, nor did it take any other action on the matter within the time stipulated by the Act.

The request was received by the department September 4, 1986, and the 30-day period for response expired October 4. On November 24, 1986, more than a month after the individual had complained to the Information Commissioner and 51 days beyond the statutory 30-day time limit, the department sent notice that the records were forwarded to a district office for the complainant's review.

The Commissioner advised the Minister that failure to provide the records within the required time was deemed a refusal per subsection 10(3) of the Act.

Non-Compliance

File: 860(1/2)(2/2)

Institution: *Privy Council Office*
National Defence
Complaint: *Delay*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Not disputed*

An individual complained of the delays by Privy Council Office and the Department of National Defence in responding to his access requests.

The investigation confirmed that neither department supplied the requested records within the 30-day period prescribed by section 7 of the Act nor set a time frame for providing the records, pursuant to section 9 of the Act. Also they did not advise the applicant that an extension of time was necessary to respond to his request. Both neglected to advise the applicant that he had a right to complain to this office about the extension of time and the failure to receive the requested records.

Failure to take these steps constituted non-compliance with requirements of the Act and reports were made to the Ministers concerned.

Delay Not Justified

File: 863

Institution: *Health and Welfare Canada*
Complaint: *Delay*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Not disputed*

This case concerned the extension of time invoked by Health and Welfare Canada to respond to an access request for records on a named drug.

The department received this request September 29, 1986, and on October 29, 1986, it informed the complainant that the response time was extended to November 17, 1986, because "it was impossible for us to complete the review of your request within the prescribed time frame".

Although the nature of the request clearly suggested that consultations with a third party concerned were necessary prior to release, the department proceeded with such consultation only on November 20, 1986. The reasons given by the department to justify the time it took to commence consultations were not acceptable.

23 Days Beyond Extension

File: 915

Institution: *Privy Council Office*
Complaint: *Delay*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Not disputed*

An individual complained that the Privy Council Office (PCO) failed to meet its own 60-day time extension for supplying a record relating to a government decision to establish a commission of inquiry to investigate alleged war criminals in Canada.

The investigation showed that PCO received the request September 15, 1986, and on October 15 extended by 60 days the time for response for consultations.

The record was provided to the complainant on January 7, 1987, 23 days after the expiration of the extended time limit. As a result, the Commissioner advised the Prime Minister, as minister responsible for PCO, that an excessive time delay had occurred and that by exceeding the time limit PCO was deemed to have refused to provide the record.

FEES

Reasonable Copying Fees

File: 124

Institution: *Treasury Board*
Complaint: *Fees*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Reduced in part*

The Information Commissioner initiated a complaint in June 1984, concerning photocopying fees charged by federal institutions responding to access requests under the *Access to Information Act*.

A letter to the President of the Treasury Board stated:

> "Since the coming into force of the *Access to Information Act* on July 1, 1983, a number of complaints have been made to this office that the fees which may be charged for search time and copies of records under the Act are excessive and that the application of these fees is not consistent among government institutions.
>
> "In almost all such instances the Information Commissioner has dismissed these complaints because the fees for search and preparation were within the provisions of the Act and Regulations and appeared to be reasonable considering the amount of work required. However, research conducted by our office, at the Commissioner's initiative, has indicated that the prescribed copy fees may be excessive and it also appears that there is some disparity in the circumstances in which fees are waived or reduced."

The investigation revealed that data published by the Department of Supply and Services for 1983-84 indicated that the cost for photocopying one page is between one and two cents per page on an average.

It was also ascertained that public libraries equipped with coin-operated photocopiers charge 15 cents per page and that photocopying costs in Ottawa at commercial establishments varied from seven to 15 cents per page, depending on the volume.

The investigation did not find that it is the "...government's policy of waiving fees under $25, which enables an applicant to receive (in addition to the five hours of free preparation and searching time), 100 pages of photocopies, free of charge" as stated in a letter from the Secretary of the Treasury Board to the Information Commissioner. The Treasury Board Interim Policy Guide stated only that "...government institutions *should consider* waiving the requirement to pay fees, other than the application fee, if the amount payable is less than $25.00".

Based on the investigation, the Commissioner concluded that the fee specified by subparagraph 7(1)(b)(i) of the Access to Information Regulations was unreasonably high. While she concluded that 10 cents per page would be reasonable, she was prepared to accept a proposal by Treasury Board officials that a charge of 15 cents per page would be appropriate.

Recognizing that 25 cents per page was high, the President of the Treasury Board informed the Commissioner that 20 cents per page constituted a fair rate under the Act. The Commissioner asked Treasury Board to reconsider its position and recommended that a charge of 15 cents per page be stipulated. Treasury Board responded that "Since the Parliamentary Committee will have the opportunity to discuss and make recommendations on all aspects of the *Access to Information Act*, I have no doubt that there will be an opportunity to consider any further action that may be required with respect to the fees."

Guidelines Not Followed

File: 402

Institution: *Treasury Board*
Complaint: *Fees*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *Disputed*

The complaint concerned a photocopying fee assessed by Treasury Board on a request concerning the expansion of the Access Register distribution network.

The request was received November 29, 1984, and on December 20, 1984, Treasury Board advised the complainant that a large number of letters, received by the Treasury Board Secretariat, were available for his review. Copies of the Board's letters were supplied free and the complainant was informed that if he desired copies of the responses he would be charged the normal fee for photocopies of 25 cents per page.

The requestor reviewed the records, selected 41 pages he wished to receive and was charged $10.25. This assessment was based on 25 cents per page and did not consider the Treasury Board Interim Policy Guide suggestion to waive the requirement to pay fees other than the application fee if the amount is less than $25. The request to both Treasury Board Secretariat and the President of the Treasury Board for a fee waiver was denied in both instances, resulting in the complaint.

An investigation was carried out and the inconsistency was raised between the Treasury Board Interim Policy Guide and its practices. The investigator was advised that the President of the Treasury Board would raise the matter of fee policy with the Board and advise the Commissioner in the early fall, 1985.

When no further word was received by November 28, 1985, the Commissioner recommended to the President of the Treasury Board that the Treasury Board put into practice the interim policy set out in the Treasury Board Guidelines. On January 14, 1986, the President again confirmed that he wished to discuss the policy guidelines concerning the waiving of fees with the Treasury Board and that he would inform the Commissioner's Office of the decision.

When no decision was forwarded by March 12, 1986, the Commissioner again wrote to the President explaining that, if a response was not received by the end of March, the complaint would be considered well-founded and would be included in the Information Commissioner's annual report. No response was received.

Fees Reasonable

File: 496(3/6)

Institution: *Canadian Security Intelligence Service*
Complaint: *Fees*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

An individual complained about the fee estimate of $1,050 to respond to his request for weekly intelligence summaries covering the periods 1926 to 1939.

The investigation showed that the estimated cost of $1,050 consisted of $650 for reproduction of 2,600 pages of records and $400 for processing costs, representing 40 hours of work, and based on less than one minute for each page.

The Commissioner was satisfied that the estimated fee was in accordance with the Act and Regulations.

Hourly Fees

File: 588

Institution: *National Defence*
Complaint: *Fees*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

An individual complained about the fee assessed for documents on the PPCLI Corps of Drums. He accepted the application fee of $5 and the 25-cent per page photocopy charge, but objected to the $10 per hour search and preparation fee.

The department informed the complainant that, as approximately 19.5 hours of research time would be required over and above the five free hours to retrieve the information from consolidated records, the estimated fee was $195. One and one-half hours of search time had already been expended.

The investigation revealed that the records requested might, according to National Defence, be in several locations:

- at National Defence Headquarters - Director Ceremonials - consolidated records containing information on all voluntary bands (estimated search time two hours)

- at National Defence Headquarters - Director History - records covering volunteer bands and the PPCLI Regiment (estimated search time 12 hours)

- at Regimental Headquarters, Canadian Forces Base, Calgary - search of copies of the Regimental Magazine "The Patrician" (estimated search time six hours) and search of other regimental files (estimated search time three hours).

A review of the records at the two National Defence Headquarters locations confirmed that the time estimates appeared reasonable. Also Regimental Headquarters in Calgary, National Defence, stated that approximately 60 issues of "The Patrician" were involved in the request, and the Commissioner informed the complainant that six hours of search time was not unreasonable nor was the estimate of three hours to search other records.

As a result, the Commissioner reported to the complainant that the fees quoted by National Defence were in accordance with the legislation and were not unreasonable.

The investigator suggested to the complainant that some of the information might be available through an informal request and/or inter-library loans.

Problem Solved, Complaint Dismissed

File: 592

Institution: *National Parole Board*
Complaint: *Fees*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

This fee waiver complaint arose from an allegation by a penitentiary inmate that he was denied the use of his own money, held for him by Correctional Service Canada, to purchase records which he had requested under the Act.

The Commissioner said that she would support a claim for a fee waiver provided the complainant had sufficient funds to purchase the records but was unable to do so because the Correctional authorities would not let him use his trust funds.

Upon request from the Commissioner's Office, the National Parole Board reconsidered its position but was not prepared to waive the fees. However, Correctional Service Canada reversed its position and permitted the complainant to use his funds to purchase records under the Act. Although the Commissioner could not support the fee waiver complaint, the investigation resolved the problem.

Fees Not Yet Reduced

File: 649(1/2)

Institution: *Revenue Canada (Customs and Excise)*
Complaint: *Fees*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

An individual objected to being charged 25 cents per photocopied page by Revenue Canada.

Although a recommendation to Treasury Board had lowered such charges to 20 cents, the 25 cent per page charge was in accord with the Regulations made under the *Access to Information Act* and applicable at the time the complainant was billed.

Estimate Reduced

File: 704

Institution: *Justice*
Complaint: *Fees*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Reduced in part*

The complaint concerned the fees the Department of Justice estimated in response to an access request for all expense accounts and bills related to the March 1986 National Forum on Access to Information in Ottawa.

Originally, the department estimated a fee of $150 to $170 for search and preparation of the records, plus 20 cents per page for photocopies.

Later the department found too high its estimate of the time required to search for and prepare the requested records and released some documents, including the summary of the conference expenses, with no fee.

The department also agreed to allow the complainant to see the remaining records without charging anything for the search and compilation. The complainant reviewed the records but elected not to pay the reduced fee of $120.

The First Five Free Hours

File: 731

Institution: *Regional Industrial Expansion*
Complaint: *Fees*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

The complaint concerned the department's preliminary estimate of chargeable fees, and particularly the inclusion in that estimate of the first five free hours.

The investigation revealed that the preliminary estimate related solely to the time taken by the department to search for and gather the requested records. Immediately following the initial access request, the department's regional office in Montreal began an extensive search to locate "every single telex or other communiques concerning trade opportunities received by DRIE's Montreal Office during April 1986". After spending six hours' search time, the department realized that substantial costs could be involved. As a result, the complainant revised his request to include "only telexs received from Trade Commissioners abroad for the month of April 1986 by Montreal Regional Offices". At this time the complainant was provided with the preliminary estimate of some 13.5 hours with the five free hours of search and preparation time deducted.

The Commissioner informed the complainant that, if the request is sufficiently complex, the five free hours to which a person is entitled can be used up in the search and/or preparation process without the applicant obtaining actual access to records. Departments usually try to do some search and preparation during these free hours.

Fees Waived

File: 794

Institution: *Employment and Immigration Canada*
Complaint: *Fees*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Waived in full*

An individual found unreasonable the fee estimate of $470 for the provision of records concerning the hiring of temporary help.

As a result of the investigation, it was agreed that the department interpreted too precisely the complainant's request. The department re-examined the request and then located a report in its Accounting Directorate which contained the required record. It was released to the complainant free of charge.

Fees Reasonable

File: 885(2/2)

Institution: *Finance*
Complaint: *Fees*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

An individual complained when he found unreasonable the fees assessed by the Department of Finance in response to his access request.

The investigation revealed that the department estimated fees of $1,100 to search, retrieve and process his request. In addition, the photocopying charges would cost 20 cents per page.

At the same time, the department indicated that, should the complainant reduce the number of records requested, the fee would also be reduced. The complainant did revise his access request and the fee estimate dropped to $240.

The documents requested covered a 26-year period and, based on the number of records requested as a result of the revised request, the investigation confirmed that the department made a fair estimate of the costs involved and was consistent with the Act and Regulations.

MISCELLANEOUS

VIP Flights

File: 337

Institution: *National Defence*
Complaint: *Miscellaneous*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Resolved in full*

In November 1984, an individual sought access to Transport Canada records relating to ministerial use of the department's VIP aircraft. In December, the department advised the individual that the requested records were not under the control of Transport Canada and thus not subject to the *Access to Information Act*. This explanation was subsequently confirmed as an investigation revealed that the records were classed as personal papers of the Minister and not part of the departmental record system.

However, the Information Commissioner believed that the records, which had not yet been examined, should be subject to the Act. Formal notice of intention to investigate on her own initiative was forwarded to the Minister of Transport and the Minister of National Defence.

The coordination function for VIP flights was transferred to the Department of National Defence in January 1985, and the Commissioner formally asked the Minister of National Defence to review the ministerial requests for flight service. As a result of representations made during the investigation, the Minister agreed that DND records covering the use of such aircraft by ministers would be records of the department, subject to the *Access to Information Act*.

The original complainant was informed of the results of the investigation.

Retrieval Questioned

File: 390

Institution: *Regional Industrial Expansion*
Complaint: *Miscellaneous*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Discontinued by complainant*
Result: *No action*

An individual asked for the Commissioner's intervention concerning his request for access to records about the Canadian Patrol Frigate Program. In his complaint letter, he stated:

> "I wish to file a complaint concerning the withholding of information in the attached responses from Regional Industrial Expansion...
>
> "As well, I wish to complain about the retrieval of records which does not appear to have been complete, even considering the five-hour time limit. Analysis records should have been among the records found, for example."

The preliminary investigation indicated that the complainant had examined the disclosable records on or about August 9, 1985, which was more than two months after the complaint was received. The investigator tried unsuccessfully to clarify exactly what the complainant wanted investigated.

The investigator advised the complainant by letter that he could not proceed further and would recommend that the file be closed unless the complainant responded by April 4, 1986. Nothing further was heard.

One or More Requests?

File: 496(6/6)

Institution: *Canadian Security Intelligence Service*
Complaint: *Miscellaneous*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *No action*

An individual sought access to weekly intelligence summaries from 1926 to 1939. Having reviewed the 1934 records, he requested access to the additional records found as a result of his June 6, 1985, access request. He wrote CSIS in this regard on December 5, 1985, and CSIS responded that

"...because of your previous request to withhold further processing until you had received the 1934 material, we are now considering this as a new access request". CSIS also wrote that, due to the volume of material that must be reviewed, it was applying an extension of 300 days to respond to the request.

The investigator learned that CSIS maintained that the complainant modified his original request when he decided to look only at the 1934 records and sent in estimated costs to cover that portion. When the modified request was satisfied, the remaining portion of the original request was abandoned, according to CSIS, and to take up that portion again constituted a new request.

The investigation also disclosed that:

1. In recording a telephone conversation with the complainant, an official wrote "Instead of accessing all of the documents...[the complainant] stated that he would access the year 1934 only, and then make a decision regarding the rest of the material;"

2. In a letter to CSIS enclosing costs to cover the 1934 records, the complainant wrote: "It is my understanding that this will not in any way jeopardize decisions relating to the additional material for 1935, 1936, 1937 and 1938." CSIS did not object at the time.

3. A letter accompanying the 1934 records to the complainant advised that CSIS was not refunding an excess of $63.60 in fees for the 1934 records because "It is my understanding...that you would decide whether or not to request additional 'summaries'".

These instances indicated on both the part of the complainant and CSIS that the request to process the remaining records was not new. The complainant's decision to initially access only the 1934 records placed the rest of his request in suspension until he asked, in a December 5, 1985, letter, received by CSIS December 9, 1985, that CSIS begin processing the remaining material. Considering that CSIS was entitled not to act on the request from August 1, 1985, when a deposit was requested, until December 9, 1985, the original 120-day extension would run in regard to the remaining records until March 19, 1986. As March 19, 1986, passed without the remaining records being released to the complainant, the Commissioner recommended to the Solicitor General that the additional records requested, and not released, be disclosed to the complainant no later than July 31, 1986. The Solicitor General's response was that more than 1,144 pages of requested records would be available by the end of July and the remaining 900 pages by September 1986.

Location of Reading Room

File: 517(2/2)

Institution: *Canadian Security Intelligence Service*
Complaint: *Miscellaneous*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

An individual had complained that the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) was not complying with section 71 of the Act as there was no information about its records in the Solicitor

General's reading room, which CSIS claimed was its compliance with the Act. Later he expanded his complaint, alleging that the reading room was not located at the headquarters of the institution as required by section 71 of the Act.

The Commissioner, however, was satisfied that an appropriate facility had been established at the headquarters of the Department of the Solicitor General as the Solicitor General is the head of CSIS for the purpose of the *Access to Information Act*.

Procedure Non-Compliance

File: 545

Institution: *Canadian Aviation Safety Board*
Complaint: *Miscellaneous*
Finding: *Well-founded*
Disposition: *Report to Minister*
Result: *No action*

The complaint concerned the response to a request for access to documents relating to the crash of Air-India Flight 182 June 23, 1985.

The investigation revealed that the access coordinator responded to the request by advising the requestor that the accident was being investigated in accordance with the standards and recommended practices established in Annex 13 to the Convention on International Civil Aviation. The response added that if more information was desired, she could write to the Delhi High Court in India.

This response contravened section 10 of the Act which states:

"Where the head of a government institution refuses to give access to a record requested under this Act or a part thereof, the head of the institution shall state in the notice given under paragraph 7(a)

(a) that the record does not exist, or

(b) the specific provision of this Act on which the refusal was based or, where the head of the institution does not indicate whether a record exists, the provision on which a refusal could reasonably be expected to be based if the record existed,

and shall state in the notice that the person who made the request has a right to make a complaint to the Information Commissioner about the refusal."

After the Information Commissioner's investigator contacted Board officials, they wrote to the complainant and exempted the records under paragraph 13(1)(a) of the Act, but did not inform the complainant of her right to complain to the Information Commissioner, again contravening section 10 of the Act.

Cannot Act for Third Party

File: 546

Institution: *Agriculture Canada*
Complaint: *Miscellaneous*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

This Office received a complaint against Agriculture Canada from a solicitor acting on behalf of a company. The complaint concerned the wording of access

requests made by another individual for access to records of the named company and the department's apparent willingness to respond to the requests as worded.

Concurrently, the complainant commenced injunction proceedings in the Federal Court to stop the department from releasing the requested information.

The Commissioner declined to deal with the complaint, because any complaint or investigation relying on paragraph 30(1)(f) must "pertain to the requesting or obtaining access to records" that either has taken place, or is anticipated, and does not include action that would tend to frustrate an access application. Furthermore, interests of third parties are addressed by other sections of the Act which set out procedures for representations to the department concerned as well as the right to seek relief in the Federal Court.

Cabinet Meeting Minutes

File: 562

Institution: *Privy Council Office*
Complaint: *Miscellaneous*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Corrective action*

The complaint involved a request for access to three specific pages of Cabinet minutes dealing with the Commonwealth Economic Conference in Accra in 1961. The Privy Council Office had provided the records, exempting portions under subsection 15(1) of the Act. The complainant objected, stating "the bald citing of a section as portmanteau as 15(1) leaves the requestor at an unfair disadvantage".

The Commissioner concluded that, while the document would not precisely fall under any of the paragraphs (a) to (i) of subsection 15(1) of the Act, it was generally the same as described in paragraphs (g) or (h). PCO felt that by quoting subsection 15(1) in the manner it did it was informing the complainant that the exemption was made because release would be injurious to the conduct of international affairs.

After further consultations, the Privy Council Office agreed to explain the exemption to the complainant.

Meaning of Appropriate Officer

File: 628(1/2)

Institution: *Royal Canadian Mounted Police*
Complaint: *Miscellaneous*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

An individual complained that the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) changed the date of receipt of his access request from December 24, 1985, to December 27, 1985.

The enquiries confirmed that the complainant's access request was accepted by staff in the Ministry of the Solicitor General late in the day December 24, 1985. The person who received the request put it in the last mail delivery to the RCMP mailing room at headquarters in Ottawa. December 25 and December 26 were statutory holidays and the access request was routinely distributed to the access coordinator at the RCMP on the next working day — December 27, 1985.

Section 4 of the Regulations to the Act states in part:

> "4. A request for access to a record under the Act shall be made by forwarding to the appropriate office of the government institution that has control of the record...".

Appropriate officer is defined in section 2 of the same Regulations as:

> "the officer of a government institution whose title and address is published pursuant to paragraph 5(1)(d) of the Act".

Paragraph 5(1)(d) of the Act requires the Minister to publish the title and address of the appropriate officer for each government institution to whom requests should be sent for access to records under the Act. The RCMP information is given on pages 85-5 and 85-6 of the 1985 Access Register and lists the appropriate officer as the departmental access coordinator.

The Commissioner informed the complainant that since the RCMP access coordinator received the request December 27, 1985, the complaint could not be supported.

Greater Interest

File: 635(3/3)

Institution: *Finance*
Complaint: *Miscellaneous*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

In a Department of Finance response to a request for copies of three studies relating to free-trade talks with the United States, the complainant was advised that External Affairs had commissioned two of the studies and that portion of the access request should therefore be directed to External Affairs. The complainant felt that the "Finance Department should have transferred the request to External Affairs itself as permitted under section 8" relating to greater interest.

The investigation determined that the Department of Finance had no knowledge of one of the studies and it was only after making inquiries that they learned External Affairs had commissioned the study. Finance stated that it may have had an early draft of the other study, but that External Affairs had also commissioned it and, in Finance's view, this went beyond simply having 'a greater interest' as set out in subsection 8(1).

The Commissioner was satisfied that Finance had properly responded to the access request with regard to the document under its control and was trying to be helpful in determining the department that had possession of the other two studies. While the department's letter to the complainant should have clarified the status of the two studies with respect to Finance, the Commissioner did not find that the department denied the complainant any rights under the Act.

Too Much

File: 681

Institution: *Correctional Service Canada*
Complaint: *Miscellaneous*
Finding: *Not supportable*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No action*

An individual complained on May 12, 1986, that he had met "nothing but resistance" and that he was "being stonewalled, brushed aside and rebuffed" with respect to two access requests to Correctional Service Canada (CSC).

The investigation confirmed that the complainant had submitted two requests on April 7 and 29, 1986. The request submitted April 7 was received at CSC on April 17. On April 23, a department official telephoned the complainant to get clarification of the request which could reduce search time and costs. As a result of the conversation, the request was withdrawn. CSC suggested that another request be submitted, elaborating on the nature of the documents required. A CSC letter dated May 15, 1986, corroborated this arrangement.

CSC received the April 29 request May 5, 1986, and had until June 4, 1986, to respond.

One of the access requests was for information in respect of ten correctional facilities as follows:

"Recreation - indoor, outdoor, individual, team, space allotment, facilities, activities.

"A comprehensive quantitative analysis, inventory, stock taking tally and description of recreational facilities, activities, equipment, space allotment (measurements) maps, diagrams, photos of recreational area, programs, opportunities.

"(i.e. Indoor - badminton, basketball, aerobics, billiards, swimming, bowling, minigolf, floor-hockey, nautalis, volleyball, pinball, video games, board games etc...

"Outdoor - baseball, hockey, croquet, tennis, volleyball, jogging, picnic tables, trees, landscaping, lawn furniture, etc....)

"Social/Cultural - A comprehensive quantitative analysis, inventory, stock taking tally and description of social and cultural facilities, activities, equipment, space allotment, maps, diagrams, photos, programs, opportunities.

"(i.e. number of BW TV's, Colour TV's, VCR's, library number of volumes, number of new volumes in 1983, 84, 85 tables, chairs, magazines, periodicals, newspapers, number of and type, big screen TV's, arts and crafts, carpeting, throw rugs, etc.

"Educational, Living Unit, Work/Jobs - A comprehensive quantitative analysis, inventory, stock taking tally, and description on all educational, living unit, employment, activities, facilities, equipment and space allotment, diagrams, photos, programs, opportunities."

The Information Commissioner's enquiries revealed that as of May 22, the department had asked the 10 institutions to submit an estimate of the search time required to locate the records. Some of them responded that more time was required to provide the estimate and the investigator so advised the complainant.

The Commissioner was satisfied that there was no resistance concerning the first request and that the department was actively processing the second.

Which Act Should be Used?

File: 683

Institution: *Royal Canadian Mounted Police*
Complaint: *Miscellaneous*
Finding: *Supportable*
Disposition: *Resolution negotiated*
Result: *Corrective action*

An individual complained when the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) responded under the *Privacy Act* to his *Access to Information Act* request for records contained in a file concerning an investigation resulting from a complaint the individual had made to the Solicitor General of Canada.

The Commissioner's investigation determined that the RCMP responded to the complainant under the *Privacy Act* because it believed this would make more records releasable and also because there are no fees involved in obtaining records under the *Privacy Act*.

The *Privacy Act* provides individuals with a right of access to information about themselves held by a government institution. The *Access to Information Act* provides a right of access to information in records under the control of a government institution. An individual can obtain personal information about himself or herself under the *Privacy Act* that no one else can access, but if the area of interest also includes non-personal information, the *Access to Information Act* might be the better vehicle.

The complainant argued that because the response to his request was under the wrong Act the material suffered from deletions and exemptions based on the *Privacy Act*, which, in the opinion of the complainant, is in some respects more restrictive than the *Access to Information Act*.

As a result of the investigator's contact with the RCMP, the agency agreed to look at the possibility of processing the application under the *Access to Information Act*. Later the investigator was informed that the RCMP would proceed under that Act and would waive the $5 application fee. However, it would be necessary to obtain files from the region involved. The complainant, informed of this by telephone, indicated he would be in Ottawa to discuss this case with the investigator handling the current complaint and with the investigator who handled the complaint under the *Privacy Act*. At the ensuing meeting, the complainant sought out advice on how to proceed with his application and on the rights of individuals under the *Access to Information Act*.

After some follow-up contacts between the parties, the complainant was dissatisfied with exemptions to records released by the RCMP under the *Access to Information Act*. Advice was provided by the investigator regarding the right to make a further complaint, which the complainant subsequently did.

Federal Court Review

Increased Number of Applications

During the reporting year there was a sharp increase in the number of applications to the Federal Court of Canada for reviews of the decisions government institutions made in response to requests under the Act. There were 54 such applications compared to only 47 in the preceding two and one-half years that the Act has been in effect.

Table 6 provides further statistics of the applications brought under section 41 or 44 of the Act. Under section 44, companies or individuals may try to block the release of information that the government has decided to disclose. Under section 41, either the complainant or the Commissioner may seek a court review where the government has refused to release some or all of the requested information.

A dramatic increase in the number of applications occurred under section 41. We believe that this increase was largely due to the increased complexity of complaints. As users of the Act become more familiar with its provisions, problems with volume of records to be searched and inexperience of staff in this particular work have in part given way to a multiplicity of more difficult issues, the most time-consuming and contentious of which have been problems of interpretation.

The number of applications under section 44 may seem rather high. However, more than half of last year's 39 applications under this section resulted from two access requests. Ten of them arose from a request for Indian band financial statements. Another access request for meat inspection reports was initially accepted by the government institution after the recommendation of the Information Commissioner. The Minister gave notice to the third parties concerned, and 11 of them sought to prevent access.

Participation by the Commissioner

In the last annual report, the Commissioner said that her Office was prepared to apply for judicial review each time a recommendation for disclosure was not resolved. In view of the decision in the case of *Information Commissioner of Canada v. Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission of Canada et al.*, which was summarized in the last annual report, it is improbable that an action by or on behalf of a complainant would succeed in similar circumstances. Accordingly, in cases where a government institution has based a refusal to disclose an account of consultations or deliberations on paragraph 21(1)(b) of the Act, the Commissioner will offer to seek judicial review only if the issue can be distinguished from that in the CRTC case.

During the reporting year, the Information Commissioner initiated nine applications for judicial review. As well, the Information Commissioner has intervened in an additional six cases, four of which were in response to requests by the complainants.

Cases Commenced by the Information Commissioner

Information Commissioner v the Minister of Employment and Immigration. (Federal Court Nos. T-1041-86 and T-1446-86) Filed May 9, 1986, and June 23, 1986, respectively.

Two researchers made independent application for information concerning Count de Bernonville, including investigations and hearings about his arrival in and departure from Canada. The department refused to release any material, claiming that the record consisted entirely of personal information and thus must be exempted under section 19. The Commissioner took the position that some of the information was publicly available and thus releasable under subsection 19(2). At issue as well is whether paragraph 8(2)(j) of the *Privacy Act* applies. This paragraph provides that personal information may be disclosed for research purposes if certain conditions are satisfied.

The Information Commissioner of Canada v the Minister of External Affairs. (Federal Court Nos. T-1042-86, T-1090-86, and T-1200-86) Filed May 9, 1986, May 14, 1986, and May 26, 1986, respectively.

In each of these three cases a request was made to the department for studies relating to free trade with the United States. The department extended the time limit beyond the 30-day statutory period in which the request would otherwise have to be dealt with. Although specifically asked to do so, the department failed to provide any information or explanation to justify the extension of time. The Commissioner applied to the Court for review of the delay, alleging that there had been an improper extension of the statutory time limits.

The Information Commissioner of Canada v Solicitor General of Canada. (Federal Court No. T-1467-86) Filed June 25, 1986.

A request was made for documents that would enable the requestor to know what information concerning a named Canadian had been supplied to an agency of the United States Government. The department released some of the records but claimed exemption for the balance. After investigation, the Commissioner questioned the validity of the claims for exemption of one document. Those claims were made under paragraph 21(1)(b) (an account of consultations or deliberations involving officials or employees or a Minister or a Minister's staff) and under subparagraphs 16(1)(a)(i) and (iii) (certain information obtained or prepared by an investigative body). The Commissioner is seeking an order for disclosure on the ground that those exemptions were not validly claimed in this case.

Information Commissioner v Minister of Employment and Immigration. (Federal Court No. T-344-87) Filed February 18, 1987.

The department was asked to disclose records to enable a requestor to know the administrative procedures dealing with visitors' visas. The department claimed that on the basis of subsection 15(1) of the Act (relating in part to the conduct of international affairs) and subsection 16(2) (information that might facilitate the commission of an

offence) certain portions of the record were exempt. Both exemptions include a harms test but the department refused to provide particulars of the harm that could reasonably be expected to result if the information was disclosed. The Commissioner is seeking an order for disclosure on the ground that the exemption was claimed improperly.

Information Commissioner v Solicitor General. (Federal Court No. T-2783-86) Filed December 23, 1986.

The complainant sought a report made to Correctional Services Regional Headquarters in Saskatoon with respect to the food services unit of a penitentiary. The department released some of the material requested, but sought to exempt other portions. During the investigation additional parts of the record were released but the department continued to withhold some items, claiming exemption under subsection 19(1) of the Act (personal information). At issue is whether the information sought is about an individual employee's position or functions (paragraph 3(j) of the *Privacy Act*) since, if this is so, the information is not "personal information".

Information Commissioner v Minister of National Health and Welfare. Federal Court No. T-1823-86) Filed November 11, 1986.

The department was asked to release records relating to meetings of the National Advisory Committee on Immunization. None of the requested records were released. The department claimed that all of the records were exempt on the basis of paragraph 21(1)(b) of the Act (an account of consultations or deliberations) and that other exemptions applied to other unspecified portions of those records. The issue is whether the documents are totally exemptable under paragraph 21(1)(b).

Interventions by the Information Commissioner

Piller Sausages and Delicatessens Inc. v The Minister of Agriculture et al. (Federal Court No. T-1024-85). J.M. Schneider Inc. v Her Majesty the Queen (Federal Court No. T-1025-85) and In the Matter of Canada Packers Inc. (Federal Court No. T-1026-85) all filed May 10, 1985.

These cases were filed with the Federal Court pursuant to section 44 to block the disclosure of meat-packing inspection reports following a recommendation by the Information Commissioner that the records be disclosed (see pages 176-77, 1985-86 Annual Report).

At the request of the complainant, the Information Commissioner applied to intervene to assist the Court in ensuring that there will be a full canvassing of the matters pertinent to these applications. At issue is whether disclosure could result in material financial loss or gain or prejudice the competitive position of a third party and whether the public health interest in disclosure overrides any such injury.

Société de Transport de la Communauté Urbane de Montréal v L'honorable Thomas McMillan et al. (Federal Court No. T-1202-86) Filed November 26, 1986;

and

Frozen Desserts Ltd. v Her Majesty The Queen (Federal Court No. T-1213-86) Filed November 27, 1986.

These cases arise out of a request to the Department of the Environment for a list of equipment in the Montreal area containing polychlorinated biphenyls (pcb's). Of the 271 firms consulted by the department pursuant to section 28, almost all consented or did not object to the disclosure of the list which contained the name and address of each third party where such equipment was located.

The Information Commissioner's investigation having resulted in a recommendation supporting the disclosure of the list, it was considered appropriate to apply to intervene. The applications were discontinued after the Court determined that there was a technical deficiency in the section 28 procedures carried out by the department.

Mary Bland v The National Capital Commission (Federal Court No. T-2300-86) Filed October 21, 1986.

This case concerns the refusal of the NCC to disclose information with respect to NCC leases which had been exempted as personal information under section 19(1) of the Act. For further information see Refusal - exemption 171(1/3).

Upon the application of Mary Bland, and with the consent of all other parties, including the Privacy Commissioner who had applied previously, the Information Commissioner was added as an Intervenant.

Corporate Management Branch

Corporate Management provides both the Information and Privacy Commissioners with financial, personnel, administrative, data processing and library services. During the year responsibility for public affairs was transferred to the respective Commissioners.

Finance

The Offices' total resources approved by Parliament for the 1986-87 fiscal year were $3,624,730 and 56 person years, an increase of approximately $400,000 over the 1985-86 expenditures. Personnel costs of $2,783,000 and professional and special services expenditures of $393,000 accounted for more than 88 per cent of expenditures. The remaining $438,000 covered all other expenses.

Personnel

Staff increased by two during the fiscal year, to a total of 53 on March 31, 1987. There were 11 staffing actions during the year, including appointments to three senior management positions: assistant Information Commissioner, director of Privacy Compliance, and director general of Corporate Management.

Administration

During the year, Treasury Board authorized additional office space to relieve a serious shortage of accommodation. The Office upgraded its telephone system and added a second toll-free telephone line to help out-of-town callers reach the Offices.

The following are the Offices' expenditures for the period April 1, 1986 to March 31, 1987.

	Information	Privacy	Administration	Total
Salaries	$ 906,344	$ 975,118	$ 546,389	$2,427,851
Employee benefit plan contributions	135,300	129,950	89,750	355,000
Transportation and Communications	44,585	43,984	82,598	171,167
Information	84,274	38,567	4,816	127,657
Professional and special services	335,093	37,970	20,323	393,386
Rentals	—	75	14,697	14,772
Purchased repair and maintenance	—	322	5,103	5,425
Utilities, material and supplies	1,779	3,694	36,695	42,168
Construction and equipment acquisition	3,220	7,642	64,753	75,615
All other	46	753	12	811
TOTAL	**$1,510,641**	**$1,238,075**	**$ 865,136**	**$3,613,852**

Data Processing

The Office continued to convert data it previously gathered manually to electronic systems. This improved efficiency and the Offices' ability to handle an ever-increasing workload without increasing personnel.

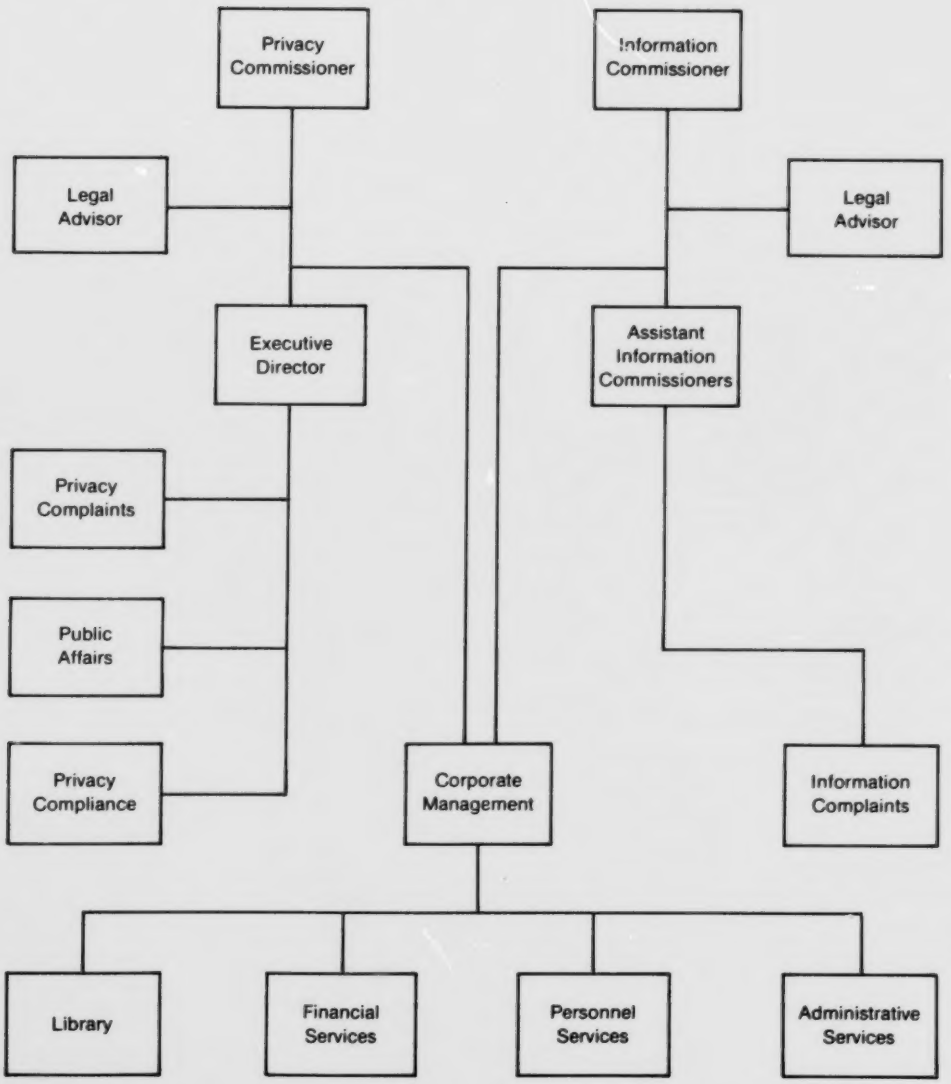
Library

This special library provides an information and referral service for both Commissioners. Its collection is open to the public for reference and research, and interlibrary loans may be arranged. The collection includes books, magazines and government reports, newspaper clipping files and periodical articles on privacy, access to information, and the ombudsman function. The library also has access to several automated bibliographic data bases. During the past year, the library acquired approximately 440 books and answered 512 reference questions.

Appendix I

ORGANIZATION CHART

Offices of the
Information and Privacy
Commissioners of Canada



Appendix II

PROCEDURES FOR COURT REVIEW

Frequently we have been asked to explain the procedures for review by the Court. The following is a short summary of the provisions in the Act and of the Office procedures relating to applications for court review.

REFUSAL OF ACCESS TO AN INDIVIDUAL

Review of Refusal to Disclose

The Federal Court, Trial Division, has authority to review any refusal by a government institution to release a record requested under the *Access to Information Act*.

Conditions Precedent to Court's Jurisdiction

A complaint must have been made to the Information Commissioner and the Commissioner's report on the results of the investigation must have been received by the complainant before the Court will hear the application for review.

The Commissioner's Procedures Leading to Court Review

The Commissioner's tentative report on a complaint investigation is provided to the complainant in writing. It outlines the results of the investigation and describes the basis for the decision in as much detail as possible. The Commissioner through the investigators' reports knows the exact nature of the record or portions of records that have been exempted. However, the Commissioner is not entitled to disclose that which has been exempted, which can prevent the Commissioner from fully explaining the rationale for the conclusions reached.

Occasionally, all the Commissioner is able to establish is that the record is of the kind that must be withheld. In essence, she has to ask a complainant to trust her.

The Commissioner's findings on complaints are basically divided into those that are supportable and those that are not. The supportable complaints are further divided into those that are resolved during the course of the investigation and the ones where the government institution does not agree that the complaint is valid. Most complaints involve multiple exemptions and the Commissioner may support some exemptions and challenge others. (A complaint about multiple exemptions is recorded as one complaint only—but where some exemptions are considered not justified, it will be recorded as supportable or well-founded if a report to the Minister concerned becomes necessary.)

Unless the Commissioner supports all aspects of a complainant's case, tentative findings are provided to a complainant in the first instance so that the complainant can exercise the right to make representations to the Commissioner.

If, as a result of the investigation or the complainant's representations, the Commissioner maintains that a refusal complaint is supportable and the officials disagree, the Commissioner provides a report, with recommendations, to the head of the government institution. The Commissioner may impose a time limit on the response to the report but in that event the Commissioner may not make a report to the complainant until after the Minister's response has been received or the time limit has expired.

The Commissioner will almost always offer to apply to the Court for a review when a recommendation for release is not accepted. So far, the only exception to this has been on recommendations for release of records exempted under section 21. Section 21 contains a class test but no injury test and the Commissioner feels obliged to recommend release when, in her opinion, the department ought to release in compliance with the spirit of the Act. Because of the decision in the CRTC case (The *Information Commissioner v. The Chairman of the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission, et al.* reported [1986] 3 F.C. 413), the Commissioner will not at this time apply for a court review in respect of complaints about the use of section 21 where it appears that the issues are the same as in the CRTC case.

When the Commissioner finds that a complaint is not supportable in whole or in part, the complainant is informed of the right to seek a court review. To establish the conditions precedent for an application for court review, the complainant is offered a certificate showing that a complaint has been made under the Act and that the Commissioner reported on the complaint. It is up to the complainant to decide whether to provide the Commissioner's report to the Court because the hearing is into the department's refusal—not an appeal from the Commissioner's decision.

Limitation Period

The application for review of a refusal must be made within 45 days after the results were reported to the complainant. There is, however, provision for the Court to allow an extension of that period both before and after its expiry time.

Unjustified Delay is Deemed a Refusal

A failure to give access to a requested record, or a part of it, within the time limitations of the Act is deemed to be a refusal and therefore the Court has jurisdiction to review whether a delay is unjustified.

Parties to Review of Refusal

- The complainant
The complainant may seek the review but is then responsible for the expenses involved. However, the *Access to Information Act* provides a novel provision as to costs. The Act stipulates that where the Court is of the opinion that an application for review has raised an important new principle in relation to the Act, the Court "shall" order that costs be awarded to the applicant, even an unsuccessful one.

- The Information Commissioner
The Commissioner may apply for the court review with the consent of the complainant, or may appear on behalf of any person who has applied for a review. In the first instance the application would be brought in the name of the Commissioner; in the second instance it is in the name of the complainant.

Burden of Proof

The burden of proof of the authority to withhold a record rests on the government institution claiming the exemption.

Court Orders

Except as described further on, the Court shall, if it determines that the head of the institution is not authorized to refuse disclosure, order disclosure of the record on appropriate conditions or make such other order as the Court deems appropriate.

If in the case of records exempted under section 14 (federal-provincial affairs), section 15 (international affairs and defence) or paragraphs 16(1)(c) (law enforcement) or (d) (security of penal institutions) or 18(d) (Canada's financial interests), the Court determines that the head of the institution did not have reasonable grounds on which to refuse to disclose, it shall order disclosure on appropriate conditions or make such other order as the Court deems appropriate.

When the Court determines that the head of the institution is required to refuse to disclose a record or part of a record, the Court shall order the head of the institution not to disclose the record or part thereof or shall make any other appropriate order.

ACTIONS BY THIRD PARTIES

Nature of Action - Time Limits - Notice

Third parties are those whose confidential business information may be protected from disclosure under section 20. The Act entitles third parties to apply for a court review of a government institution's intent to give access to a requested record that might contain confidential business information. The intention to disclose may be the original response to a request or, later, as a result of a department's acceptance of a recommendation from the Information Commissioner. The third party must apply for the review within 20 days after receipt of the notice of the intention to release. The Act says "within 20 days after the notice is given" but the Federal Court has ruled that the 20 days begin when the notice is received. (See *J.M. Schneider Inc. vs. The Queen* (T-1717-86) - unreported order of Cullen J., September 8, 1986.) The head of the government institution, once notified of the application for review by the third party, is required to notify the person who applied for access. That person is entitled to appear as a party to the review and the Information Commissioner may apply for leave to intervene in third party proceedings.

GENERAL PROVISIONS

Hearings

The Act provides that applications for review are to be heard and determined in a summary way in accordance with any special rules that may be made pursuant to section 46 of the *Federal Court Act*. No such rules have been made. Most applications to date have been based on affidavit evidence, although it is likely that oral evidence will become necessary in the future.

The Act requires that the Associate Chief Justice or a judge of the Court designated by him must hear and determine any application for review concerning records withheld because of the sections dealing with international affairs or defence. Those hearings must be held *in camera* and, at the request of the minister, in the National Capital Region. Furthermore, the minister is entitled to be heard *ex parte* on any such application.

Access to Records by the Court

The Court is specifically authorized to examine any record to which the Act applies that is under the control of a government institution "notwithstanding any other Act of Parliament or any privilege under the law of evidence...". Section 69 of the *Access to Information Act* states, subject to some exceptions, that it does not apply to confidences of the Queen's Privy Council. The *Evidence Act* permits a minister of the Crown and the Clerk of the Privy Council to object to disclosure of such a confidence without the Court having an opportunity for its review. The combined effect of these two provisions is that the Court probably will decline to review an application that involves a record that has been certified by a minister or the Clerk of the Privy Council as being a confidence of the Queen's Privy Council. (An interesting wedge into the concept of Cabinet confidences may be found in a recent Supreme Court of Canada decision in the Minaki Lodge case. (See *H. Rod Carey* v. *Her Majesty The Queen in Right of Ontario et al.*, S.C.R. Part 5, 1986, Vol. 2, 637.)

Appeals

Appeals will lie to the Federal Court of Appeal and the Supreme Court of Canada in accordance with the law regarding appeals to those courts.

Sections 18 and 28 of the Federal Court Act

The Commissioner is subject to the provisions of sections 18 and 28 of the *Federal Court Act*. One *mandamus* application was brought against the Commissioner to force the Commissioner to report. It was *H. Berkal* vs *The Information Commissioner* (T-2629-84). (See Annual Report 1984-85). Mr. Justice Jerome dismissed the application on February 15, 1985. At that time the report to the complainant had been made.

Appendix III

RECOMMENDATIONS OF STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND SOLICITOR GENERAL ON THE REVIEW OF THE *ACCESS TO INFORMATION ACT*

THRESHOLD CONCERNS

2.1. The Committee recommends, that, for purposes of clarification, the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* mandate that the Treasury Board, the Information Commissioner, and the Privacy Commissioner foster public understanding of the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* and of the principles described in section 2 of each Act. Such education should be directed towards both the general public and the personnel of government institutions. The appropriate provision in the statutes should follow the model of section 22 of the *Canadian Human Rights Act*. (p.7)

2.2 The Committee further recommends that the Treasury Board undertake a public education campaign in conjunction with the proclamation of any amendments to the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* and also consider printing notices about individual rights under both the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* to be included in standard government mailings. (p. 8)

2.3 The Committee recommends that all federal government institutions be covered by the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*, unless Parliament chooses to exclude an entity in explicit terms. Thus the Committee recommends the repeal of Schedule I to the *Access to Information Act* and the Schedule to the *Privacy Act*. The criteria for inclusion should be as follows: Firstly, if public institutions are exclusively financed out of the Consolidated Revenue Fund, they should be covered. Secondly, for agencies which are not financed exclusively in this way, but can raise funds through public borrowing, the major determinant should be the degree of government control. (p. 9)

2.4 The Committee recommends that the *Access to Information Act* cover all federal government institutions, including all administrative tribunals, the Senate, the House of Commons (but excluding the offices of Senators and Members of the House of Commons), the Library of Parliament, and such offices directly accountable to Parliament as the Auditor General, the Official Languages Commissioner, the Chief Electoral Officer and the Office of the Information and Privacy Commissioners. The criteria for inclusion should be as follows: Firstly, if public institutions are exclusively financed out of the Consolidated Revenue Fund, they should be covered. Secondly, for agencies which are not financed exclusively in this way, but can raise funds through public borrowing, the major determinant should be the degree of government control. (p. 9)

2.6 The Committee recommends that the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* be extended to cover those Crown corporations and wholly-owned subsidiaries as are listed in the Treasury Board's *Annual Report to Parliament on Crown Corporations and Other Corporate Interests of Canada*. For this purpose, the Committee recommends that the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* be amended to include such a definition of "Crown corporation". (p. 11)

2.7 The Committee further recommends that if the Government of Canada controls a public institution by means of a power of appointment over the majority of the members of the agency's governing body or committee, then both the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* should apply to such an institution. (p. 11)

2.8 The Committee recommends that, with respect to the Canadian Broadcasting Corporation (CBC), the *Access to Information Act* not apply in relation to program material; otherwise, the Corporation should be fully subject to both the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*. (p. 11)

2.9 The Committee recommends that any natural or legal person be eligible to apply for access to records under the *Access to Information Act*. The location of the applicant should no longer be relevant. Corporations, non-profit associations, employee associations, and labour unions should also be able to avail themselves of this legislation. (p. 12)

2.11 The Committee recommends that the *Access Register* be combined with such other government publications as the *Index of Programs and Services* and the *Organization of the Government of Canada*. (p. 13)

2.12 The Committee further recommends that this omnibus access tool and the *Personal Information Index* be made available by the Treasury Board and individual government institutions on an online basis and/or through their sale in digital form for use on computers. (p. 13)

2.13 The Committee further recommends that the Treasury Board and individual government institutions make available segments of these various user guides on a customized basis to suit the needs of particular user groups. (p. 13)

2.14 The Committee recommends that the status and role of Access and Privacy Coordinators be given explicit recognition in section 73 of the *Access to Information Act* and section 73 of the *Privacy Act*, since they are the prime movers for implementation of the legislation within government institutions. (p. 15)

2.15 The Committee recommends, in light of the Treasury Board's 1986 consultation with Access and Privacy Coordinators, that the Treasury Board directly address the problem of ensuring that Coordinators, who should be senior level officials wherever possible, have direct reporting and working relationships with senior management and senior program officials of government institutions in order to ensure necessary support for, and understanding of, their complicated, demanding, and expanding tasks in information management. The Treasury Board should also update its requirement statement concerning the role of Coordinators, especially in such areas as information collection policy, information inventories, privacy protection, and security issues. (p. 15)

2.16 The Committee recommends that the Treasury Board organize standard, formal training for Access and Privacy Coordinators, perhaps using automated training modules, audiovisuals, and films. (p. 15)

2.17 The Committee further recommends that the Treasury Board and the Department of Justice become more active in central coordination and policy leadership on issues with government-wide implications for Access and Privacy legislation. (p. 15)

EXEMPTIONS AND CABINET CONFIDENCES: SAYING NO

3.1 The Committee recommends that subject to the following specific proposals, each exemption contained in the *Access to Information Act* and *Privacy Act* be redrafted so as to contain an injury test and to be discretionary in nature. Only the exemption in respect of Cabinet records (which is proposed later in this Report) should be relieved of the statutory onus of demonstrating that significant injury to a stated interest would result from disclosure. Otherwise, the government institution may withhold records or personal information only "if disclosure could reasonably be expected to be significantly injurious" to a stated interest. (p. 20)

3.2 The Committee recommends that the exemption contained in section 13 of the *Access to Information Act* and section 19 of the *Privacy Act* be redrafted to be discretionary in nature and to contain an injury test. In addition, the exemption should permit other governments to be notified of an application for the disclosure of records or personal information that they have submitted in confidence and also permit them to dispute recommendations for the release of such information before the Information Commissioner or Privacy Commissioner and the Federal Court. The burden of proof in such cases should be placed upon the other governments. Where foreign governments are concerned, a time period of three months should be allowed for response and the Secretary of State for External Affairs should be served with the notice of application. (p. 21)

3.3 The Committee further recommends that section 13 of the *Access to Information Act* and section 19 of the *Privacy Act* be redrafted to clarify that institutions or governments of component elements of foreign states (such as State governments in the United States and their agencies) are included for purposes of this exemption. (p. 22)

3.4 The Committee further recommends that section 13 of the *Access to Information Act* and section 19 of the *Privacy Act* be amended so that institutions of native self-government are accorded the same protection as other governments for purposes of this exemption. (p. 22)

3.6 The Committee recommends that the term "affairs" in section 14 of the *Access to Information Act* and section 20 of the *Privacy Act* be deleted and be replaced by the term "negotiations". (p. 22)

3.7 The Committee recommends that the Acts be amended to clarify that the classes of information listed in section 15 of the *Access to Information Act* and incorporated by reference in section 21 of the *Privacy Act* are merely illustrations of possible injuries; the overriding issue should remain whether there is an injury to an identified state interest which is analogous to those sorts of state interest listed in the exemption. (p. 23)

3.8 The Committee recommends that minor amendments to the definition of "personal information" be considered in order to address certain technical issues which have arisen in submissions to this Committee and to the Department of Justice. (p. 24)

3.9 The Committee recommends that the substance of sections 3 and 8 of the *Privacy Act* be incorporated in the body of the *Access to Information Act.* (p. 24)

3.10 The Committee recommends that section 19(2) of the *Access to Information Act* be amended to provide as follows: "Notwithstanding subsection (1) the head of a government institution shall disclose..." (p. 24)

3.11 The Committee recommends that the definition of "personal information" under the *Privacy Act* be amended so that the exact salaries of order in council appointments be available pursuant to a request under the *Access to Information Act,* and that only the salary range of other public servants be excluded from this definition. (p. 24)

3.12 The Committee recommends that section 8(5) of the *Privacy Act* be amended to require that individuals generally be notified of the impending disclosure of personal information about them and be entitled to contest this disclosure before the Privacy Commissioner and Federal Court. When considerable numbers of people are affected, the Privacy Commissioner should have the authority to determine whether the disclosure of personal information under section 8(2)(m) constitutes an unwarranted invasion of personal privacy. If the Commissioner so determines, he shall order the government institution to make reasonable attempts to notify the individuals concerned, who should have such time as the Commissioner stipulates to contest the disclosure before the Federal Court. (p. 26)

3.13 The Committee further recommends that the head of the government institution be permitted to appeal the Privacy Commissioner's determination that a particular disclosure of personal information under section 8(2)(m) of the *Privacy Act* constitutes an unwarranted invasion of personal privacy to the Federal Court in the event of a disagreement. (p. 26)

3.14 The Committee recommends that the following definition of "trade secrets" should be contained in the *Access to Information Act:*

> A secret, commercially valuable plan, formula, process or device, that is used for the making, preparing, compounding or processing of trade commodities and that can be said to be the end product of either innovation or substantial effort. (p. 26)

3.15 The Committee recommends that section 18 of the *Access to Information Act* require disclosure of the results of product or environmental testing, along the lines of section 20(2). (p. 27)

3.16 The Committee recommends that the public interest override contained in section 20(6) of the *Access to Information Act* extend to all types of third-party information set out in section 20. (p. 27)

3.17 The Committee recommends that, where many third parties are involved or such parties reside outside of Canada, the *Access to Information Act* be amended to provide for substitutional service of notification by means of notice in the Canada Gazette and advertisement in any relevant trade journal, periodical or newspaper. (p. 28)

3.18 The Committee further recommends that the *Access to Information Act* be amended to clarify that third parties bear the onus of proof before the Federal Court when they challenge decisions to disclose records that may contain confidential business information. (p. 28)

3.19 The Committee recommends that section 21 of the *Access to Information Act* be amended not only to contain an injury test but also to clarify that it applies solely to policy advice and minutes at the political level of decision-making, not factual information used in the routine decision-making process of government. The exemption should be available only to records that came into existence less than ten years prior to a request. (p. 29)

3.20 The Committee recommends that section 23 of the *Access to Information Act* and section 27 of the *Privacy Act* be amended to clarify that the solicitor-client exemption is to apply only where litigation or negotiations are underway or are reasonably foreseeable. (p. 29)

3.21 The Committee recommends that section 10(2) of the *Access to Information Act* and section 16(2) of the *Privacy Act* be amended to permit the government institution to refuse to confirm or deny the existence of a record only when disclosure of the record's existence would reveal information otherwise exempt under sections 13, 15, 16 or 17 of the *Access to Information Act* or sections 19, 21, 22 or 25 of the *Privacy Act* (information from other governments, international affairs and national defence, law enforcement and investigations, and safety of individuals). (p. 29)

3.22 The Committee recommends that the exclusion of Cabinet records found in section 69 of the *Access to Information Act* and section 70 of the *Privacy Act* be deleted. In its place, an ordinary exemption for Cabinet records should be added to the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*. No injury test should be included in this exemption. (p. 32)

3.23 The Committee recommends that section 69(1)(a) [Cabinet memoranda], section 69(1)(b) [discussion papers] and section 69(1)(e) [Ministerial briefing notes], as well as section 69(3)(b) of the *Access to Information Act* [section 70(1)(a), (b) and (e) and section 70(3)(b) of the *Privacy Act*] be deleted. The amended exemption for Cabinet confidences should be drafted in the following terms:

> (1) The head of a government institution may refuse to disclose a record requested under this Act where the disclosure would reveal the substance of deliberations of the Queen's Privy Council for Canada, contained within the following classes of records:
>
> (a) agenda of Council or records recording deliberations or decisions of Council;
>
> (b) a record used for or reflecting consultation among Ministers of the Crown on matters relating to the making of government decisions or the formulation of government policy;
>
> (c) draft legislation or regulations;
>
> (d) records that contain information about the contents of any records within a class of records referred to in paragraph (a) to (c).

(2) For the purposes of subsection (1) "Council" means the Queen's Privy Council for Canada, committees thereof, Cabinet and committees of Cabinet. (p. 32)

3.24 The Committee recommends that the twenty-year exemption status for Cabinet confidences be reduced to fifteen years. (p. 33)

3.25 The Committee recommends that the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* be amended to contain a specific framework for the review of Cabinet records. Appeals of decisions under the Cabinet records exemption should be heard solely by the Associate Chief Justice of the Federal Court, with procedures similar to those contemplated in section 52 of the *Access to Information Act* and section 51 of the *Privacy Act*. (p. 33)

THE COMMISSIONERS AND THE COURT

4.1 The Committee recommends that the central mandate of the Information Commissioner and Privacy Commissioner to make recommendations on disclosure be confirmed, but that the power allowing the Information Commissioner to make binding orders for certain subsidiary issues (relating specifically to delays, fees, fee waivers, and extensions of time) be provided by amendments to the *Access to Information Act*. (p. 38)

4.2 The Committee recommends that the Information Commissioner be statutorily authorized to conduct audits of government institutions, *inter alia*, to assess the degree to which the policy of open government contained in the *Access to Information Act* has been implemented. The resources necessary to undertake this additional responsibility should be provided. (p. 38)

4.3 The Committee recommends that the Office of the Information Commissioner and Privacy Commissioner be separated in order to avoid any real or perceived conflict of interest in the discharge of the Commissioners' two mandates. A separate parliamentary vote for each Office should likewise be required. (p. 38)

4.4 The Committee recommends that sections 49 and 50 of the *Access to Information Act* and sections 48 and 49 of the *Privacy Act* be amended so as to provide a single *de novo* standard of judicial review. (p. 39)

4.5 The Committee further recommends that the Acts clarify the Federal Court's general jurisdiction to substitute its judgment for that of the government institution in interpreting the scope of all exemptions. (p. 39)

PARTICULAR ISSUES UNDER THE ACCESS TO INFORMATION ACT

6.1 The Committee recommends revising the relevant regulations so that no mandatory form be required to make a request under the *Access to Information Act*. (p. 63)

6.2 The Committee recommends that for statistical and administrative purposes, a written request for records which refers to the *Access to Information Act* be deemed to constitute a request under the Act. (p. 63)

6.3 The Committee recommends that the *Access to Information Act* be amended to rescind the requirement of an application fee. However, the *Access to Information Act* should be amended to authorize the Information Commissioner to make a binding order enabling a government institution to disregard frivolous or vexatious requests under the Act. Such an order should be appealable to the Federal Court. (p. 64)

6.4 The Committee recommends that there continue to be no fee levied for the first five hours of search and preparation time. (p. 64)

6.5 The Committee recommends that no fees be payable if a search does not reveal any records. (p. 65)

6.6 The Committee recommends that once a document has been released to a particular applicant, subsequent applicants should be able to review this record in the reading room of the government institution. A list of records released under the *Access to Information Act* should be available in the reading room and in the Annual Report of the government institution. Should a copy be desired by subsequent applicants, they should be required at most to pay reasonable photocopying expenses without any additional expense for search and preparation. (p. 65)

6.7 The Committee recommends that the Access to Information Regulations be amended to stipulate a market rate for photocopying. The rates for photocopying should generally be consistent with the rate charged by the Public Archives of Canada, so long as this rate generally reflects prevailing market conditions in the National Capital Region. (p. 65)

6.8 The Committee recommends that a fee waiver policy be enacted by an amendment to the *Access to Information Act* or by regulation so that a consistent standard is applied across the Government of Canada. The following criteria should be considered:

1. Whether there will be a benefit to a population group of some size, which is distinct from the benefit to the applicant;

2. Whether there can be an objectively reasonable judgment by the applicant as to the academic or public policy value of the particular subject of the research in question;

3. Whether the information released meaningfully contributes to public development or understanding of the subject at issue;

4. Whether the information has already been made public, either in a reading room or by means of publication;

5. Whether the applicant can make some showing that the research effort is likely to be disseminated to the public and that the applicant has the qualifications and ability to disseminate the information. A mere representation that someone is a researcher or "plans to write a book" should be insufficient to meet this latter criterion. (p. 66)

6.9 The Committee further recommends that complaints to the Information Commissioner on fee waivers continue to be available, and that the Commissioner be empowered to make binding determinations in this regard, without further recourse to judicial review. (p. 66)

6.10 The Committee recommends that the *Access to Information Act* be amended to specify that the period for processing an application commences on receipt of the application. (p. 67)

6.11 The Committee recommends that where the government institution fails to provide access within the time limits set out in the Act, the applicant should thereupon be notified of his or her right to complain to the Information Commissioner. (p. 67)

6.12 The Committee recommends that the initial response period available to government institutions be reduced from thirty days to twenty days, with a maximum extension period of forty days, unless the Information Commissioner grants a certificate as to the reasonableness of a further extension. The onus for justifying such extensions shall be on the government institution. The Treasury Board is urged to monitor the cost implications of this recommendation and to report to the Standing Committee on Justice and Solicitor General on its findings within one year of the implementation of this measure. (p. 67)

6.13 The Committee recommends that the *Access to Information Act* be amended to authorize the Information Commissioner to make an order waiving all access fees if a government institution fails to meet specified time limits without adequate justification. (p. 67)

6.14 The Committee recommends that the Treasury Board, in conjunction with the Public Service Commission, undertake a study to investigate methods for enhancing timely compliance with the *Access to Information Act*. This investigation should commence as soon as possible and a report to the Standing Committee on Justice and Solicitor General be submitted within one year. (p. 67)

6.15 The Committee recommends that both Acts be amended to impose a time limitation of sixty days on investigations by the Information Commissioner and the Privacy Commissioner. If a report of the investigation is not forthcoming within this period, a certificate shall be given to the applicant permitting a direct resort to judicial review. The certificate should contain no recommendations but simply a statement that the investigation could not be completed within the allotted sixty-day period. The applicant would then have the choice either to wait until investigation has been completed or to seek immediate review in the courts. (p. 68)

6.16 The Committee recommends that the *Access to Information Act* be amended to add a provision requiring a government institution to reveal information as soon as practicable where there are reasonable and probable grounds to believe that it is in the public interest to do so and that the record reveals a grave environmental, health or safety hazard. (p. 69)

OTHER ACCESS ISSUES

8.1 The Committee recommends that section 36.3 of the *Canada Evidence Act* [Cabinet confidences] be deleted and that section 36.2 of this Act be amended to add a reference to disclosure on the grounds that the disclosure would reveal Cabinet confidences. For the purpose of this provision the definition of "confidence of the Queen's Privy Council for Canada" should be amended to conform with the amended definition of this provision as recommended in Chapter 3 of this Report. (p. 88)

CONCLUSIONS

9.1 The Committee recommends the revision of the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* to require the Standing Committee on Justice and Solicitor General to hold hearings on the Annual Reports of the Information Commissioner and the Privacy Commissioner within 90 sitting days of their being tabled in the House of Commons. This review should occur on the basis of a permanent Order of Reference and should provide for engaging the professional staff necessary to assist the Committee. (p. 94)

9.2 The Committee recommends that the Standing Committee on Justice and Solicitor General, on a cyclical basis or with respect to specific issues, hold hearings to review the Annual Reports from institutions and organizations that are subject to the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*. (p. 94)

9.3 The Committee recommends that government institutions continue to prepare Annual Reports on the *Access to Information Act* and *Privacy Act* under section 72 and that these continue to be sent to Parliament, the Information and/or Privacy Commissioner, as appropriate, the Department of Justice, and the Treasury Board. (p. 95)

9.4 The Committee recommends that, on a periodic and rotating basis, and as the need arises, the Standing Committee on Justice and Solicitor General review and hold hearings on specific Annual Reports received from government institutions under section 72 of the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*. (p. 95)

9.5 The Committee recommends that section 72 of the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* be ameneded to require the Treasury Board to prepare Consolidated Annual Reports on the administration of the legislation, based on Annual Reports received from government institutions. The Treasury Board should issue specific instructions to such institutions about the contents of such Annual Reports. Such a Consolidated Annual Report should be submitted to Parliament by October 1 of each year. (p. 95)

9.6 The Committee recommends that the Standing Committee on Justice and Solicitor General hold annual hearings and prepare a Report, if necessary, on the Consolidated Annual Reports of the Treasury Board on the administration of the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* within ninety days of their receipt by the House of Commons. (p. 95)

9.7 The Committee recommends that section 75(2) of the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* be amended to require the Committee established by Parliament under section 75(1) to undertake a comprehensive review of the provisions and operation of these Acts within four years of the tabling of the present Report in Parliament and, within a year after the review is undertaken, to submit a Report to Parliament thereon, including a statement of any changes the Committee would recommend. (p. 96)

Rapport annuel du Commissaire à l'information 1986-87

Le Commissaire à l'information du Canada
112, rue Kent, 14e étage
Ottawa (Ontrario)
K1A 1H3
(613) 995-2410
1-800-267-0441 (sans frais) — 7 heures 30 à 18 heures, heure d'Ottawa.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987
N° de cat. IP20-1/1987
ISBN 0-662-55269-5

« La présente Loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif ».

Paragraphe 2(1)
Loi sur l'accès à l'information

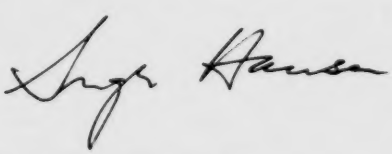
L'honorable Guy Charbonneau
Président
Sénat
Ottawa

Juin 1987

Monsieur Charbonneau,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement. Ce rapport couvre la période allant du 1er avril 1986 au 31 mars 1987.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.



Inger Hansen, c.r.

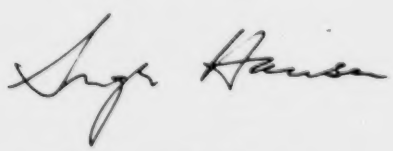
L'honorable John A. Fraser, C.P., c.r., député
Président
Chambre des communes
Ottawa

Juin 1987

Monsieur Fraser,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement. Ce rapport couvre la période allant du 1er avril 1986 au 31 mars 1987.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.



Inger Hansen, c.r.

Table des matières

Quatrième rapport annuel 1
Mandat 1
Nominations 1
Pouvoir 1
Sommaire des cas 2
Statistiques 2
Examen parlementaire 3
Questions immédiates 3
Assurer l'éducation du public 3
Inclusion des institutions fédérales, des tribunaux administratifs et du Parlement 6
Les requérants autorisés 6
Instruments favorisant l'accès 6
Les responsabilités des coordonnateurs de l'accès à l'information 7
Exceptions et documents confidentiels du Cabinet : le refus de communication 8
Exceptions précises 9
Renseignements obtenus à titre confidentiel du gouvernement d'un état étranger 9
Affaires fédéro-provinciales 9
Affaires internationales et défense nationale 9
Renseignements personnels 10
Communication de renseignements confidentiels de nature commerciale et procédures connexes 10
Essais de produits ou essais d'environnement (paragraphe 20(2) et article 18 de la *Loi sur l'accès à l'information*) 10
Préséance des raisons d'intérêt public 10
Intervention de tiers en vertu de l'article 28 de la *Loi sur l'accès à l'information* 11
Activités du gouvernement 11
Secret professionnel des avocats 12
Existence d'un document 12
Documents confidentiels du Cabinet 12
Les Commissaires et la Cour 13
Le Commissaire 13
Révision judiciaire 15
Questions concernant particulièrement la *Loi sur l'accès à l'information* 16
La formule de demande d'accès 16
Frais de communication 16
Frais de recherche 17
Frais de photocopie 17
Dispense 17
Délais de communication 18
Retards au Commissariat à l'information 18

(au verso)

Demandes de renseignements 20
Nombre de plaintes 21
La terminologie 21
Tableaux 21
Sommaire des cas 28
Exceptions 28
Exclusions 77
Dispositions générales 78
Retards 84
Frais de communication 91
Divers 97
Révision par la Cour fédérale 106
Gestion intégrée 110
Annexe I - Organigramme 112
Annexe II - Procédures de révision judiciaire 113
Annexe III - Recommandations du Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général sur l'examen de la *Loi sur l'accès à l'information* 117

Quatrième Rapport annuel

Le quatrième Rapport annuel du Commissaire à l'information, présenté en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, couvre la période allant du 1er avril 1986 au 31 mars 1987.

Mandat

Le Commissariat à l'information a pour mandat de vérifier l'observation de la *Loi sur l'accès à l'information* par les institutions fédérales qui y sont assujetties. Cet objectif est atteint principalement en faisant enquête et en opérant une médiation au sujet des plaintes reçues dans les catégories suivantes : refus d'accès, frais de communication, retards, langue officielle, le registre, les bulletins et autres questions se rapportant à l'accès. Le Commissaire fait également usage de son pouvoir d'entamer des plaintes. Si un règlement par médiation n'est pas possible, des rapports et des recommandations appropriés sont présentés aux ministres ou aux autres responsables des institutions fédérales. Dans le présent rapport, le terme « ministre » sert à désigner les deux. Le Commissaire, au nom des plaignants et à titre d'intervenant, participe également au règlement des litiges sur les questions présentées devant la Cour fédérale à propos de plaintes déposées en vertu de la Loi.

Le Commissaire doit remettre un rapport à tous les plaignants. Ces rapports sont fondés sur les enquêtes effectuées à propos des plaintes et sur les observations présentées par les parties touchées. Les enquêtes sont effectuées par des enquêteurs employés par le Commissariat les pouvoirs d'enquête du Commissaire leur sont délégués comme le permet la Loi.

Nominations

Le Commissaire à l'information est nommé par le gouverneur en conseil pour un mandat de sept ans, après approbation par résolution du Sénat et de la Chambre des Communes. Les deux Commissaires adjoints sont nommés par le gouverneur en conseil pour un mandat d'au plus cinq ans. Dans le présent rapport, les Commissaires adjoints sont inclus lorsqu'il est fait mention du Commissaire, à moins d'indication contraire.

Tous les Commissaires occupent leur charge à titre inamovible mais le Commissaire à l'information ne peut être révoqué que par le gouverneur en conseil sur adresse du Sénat et de la Chambre des Communes.

Pouvoir

Le Commissaire a le même pouvoir d'obtention des preuves qu'une Cour supérieure de justice. Ce pouvoir permet au Commissariat d'examiner et d'obtenir des copies de tous les documents pertinents, à l'exception des documents exclus à titre de documents confidentiels du Conseil privé de la Reine. En cas de doute pour savoir si les documents retenus constituent des documents confidentiels de cette nature, nous obtenons une attestation du ministre ou du greffier du Conseil privé.

Le Commissaire peut assigner des témoins à comparaître et peut effectuer des enquêtes dans les locaux du gouvernement. Toutefois, la Loi stipule que le Commissariat ne peut divulguer des renseignements faisant l'objet d'une exception ou confirmer l'existence d'un document lorsque le responsable d'une institution ne l'a pas fait, à moins qu'une telle mesure ne soit nécessaire pour effectuer l'enquête et présenter un rapport comme la Loi l'exige.

Le Commissaire ne rend pas des décisions exécutoires. Opérant sur le modèle d'un protecteur du citoyen parlementaire, le Commissaire ne peut ni ordonner des mesures, ni imposer des sanctions. Comme on le verra plus loin dans le présent rapport, le Commissaire cherche à régler les plaintes par la voie de la médiation.

Sommaire des cas

Comme ses prédécesseurs, le présent rapport annuel décrit les plaintes traitées par le Commissariat au cours de l'année concernée. Cette année, des enquêtes ont été achevées à propos de 309 plaintes et 111 sommaires de cas ont été choisis pour figurer dans le présent rapport afin d'illustrer les problèmes et les événements nouveaux. Toutefois, toutes les plaintes réglées font l'objet d'un sommaire et les personnes intéressées peuvent les examiner sur demande au Commissariat.

Statistiques

Les tableaux statistiques du présent rapport sont présentés sous la même forme que les années précédentes. Dans le rapport 1985-1986, l'Annexe II était un index des plaintes réglées par institution, par catégorie de plaintes et article de la Loi donnant lieu à des exceptions. Un tel index ne figure pas dans le présent rapport mais sera disponible sur demande plus tard au cours de l'année 1987.

Examen parlementaire

En plus de notre responsabilité courante à l'égard du traitement des plaintes, nous avons continué à participer aux travaux du Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général portant sur les audiences et l'examen de *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Le Commissaire à l'information et des membres de son personnel ont comparu devant le Comité le 14 mai 1986. Le rapport annuel de 1985/86 contient notre exposé au Comité. Le rapport du Comité, intitulé « Une question à deux volets », a été déposé devant le Parlement juste avant la fin de l'année que couvre le présent rapport. Ce rapport approfondi et complet aura de profondes répercussions sur les politiciens, la bureaucratie, les utilisateurs de la Loi et, évidemment, le personnel du Commissariat à l'information. L'appui démontré par le Comité envers le principe de l'accès à l'information et nos efforts nous a grandement encouragé.

Les travaux du Comité garantiront à l'avenir une meilleure compréhension et une meilleure mise en application des principes de la *Loi sur l'accès à l'information* par les institutions fédérales.

Le Commissariat s'occupe de plaintes et traite donc principalement avec les utilisateurs mécontents de la Loi. Le Commissaire et son personnel sont donc parfaitement au courant des problèmes pratiques, juridiques et philosophiques que pose la Loi. Le nombre et la complexité de ces problèmes ne font qu'augmenter. Par ailleurs, comme le confirme le sommaire des cas, les plaintes sont de plus en plus difficiles à résoudre comparativement à celles des deux ou trois premières années de fonctionnement du Commissariat. En outre, les utilisateurs de la Loi et les plaignants ont de plus en plus d'expérience et de connaissances.

Notre mandat particulier et notre expérience nuancent les commentaires du présent rapport et ce qui suit constitue la réponse du Commissariat à la plupart des recommandations du Comité, agrémentée de commentaires fondés sur le rôle unique du Commissaire dans le processus. Les titres ont été tirés du rapport du Comité. Les recommandations concernant l'accès à l'information figurent à l'annexe II.

QUESTIONS IMMÉDIATES

Assurer l'éducation du public
Recommandations:

2.1 « Le Comité recommande qu'à des fins d'éclaircissement, on modifie la *Loi sur l'accès à l'information à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* afin d'enjoindre au Conseil du Trésor, au Commissaire à l'information et au Commissaire à la protection de la vie privée de sensibiliser le public à l'existence des deux Loi et aux principes énoncés à l'article 2 de chacune. Ces mesures de sensibilisation viseraient à la fois le grand public et le personnel des institutions fédérales. Les dispositions prévues à ce sujet dans les deux lois devraient suivre le modèle de l'article 22 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

2.2 « Le Comité recommande de surcroît que le Conseil du Trésor entreprenne une campagne d'éducation publique au moment de la proclamation de toute modification à la *Loi sur l'accès à l'information* et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, et qu'il envisage également d'inclure dans

les envois postaux réguliers du gouvernement des renseignements sur les droits des Canadiens en vertu à la fois de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* » .

La mise en oeuvre de ces recommandations améliorera considérablement la compréhension et la connaissance qu'a le public canadien de la *Loi sur l'accès à l'information*. Par ailleurs, un mandat de participation du Commissaire à l'information à ce programme d'éducation éliminera tout doute quant à son rôle et permettra au Commissariat de réclamer les ressources nécessaires pour mener à bien un tel programme.

Au cours de l'année que couvre le présent rapport, le Conseil du Trésor a reconnu la nécessité d'informer le public en accordant une somme de 72 000 $ pour mener à bien un programme d'éducation publique. Le Commissariat a mené à bien ce projet en collaboration avec les bibliothèques publiques de l'ensemble du pays.

Pourquoi avons-nous choisi cette voie?

Les bibliothécaires oeuvrent dans le domaine de la diffusion des renseignements et les documents décrivant les processus d'accès à l'information (le Registre d'accès, les bulletins d'accès et les formulaires de demande) sont disponibles dans les bibliothèques publiques. Les bibliothécaires constituaient donc un groupe cible idéal.

Par pure coincidence, en réponse à la demande d'aide du Commissaire à l'information, la Canadian Library Association (CLA) a adopté la résolution suivante lors de son assemblée annuelle en juin 1986 (traduction) :

« ...communiquer avec le Commissaire à l'information pour trouver par quels moyens les bibliothèques pourraient contribuer à faire mieux connaître la *Loi sur l'accès à l'information* pour le bienfait des Canadiens » .

Le responsable du Groupe de coordination de l'accès à l'information de la CLA a rencontré le Commissaire à l'information afin d'élaborer une formule de collaboration. La CLA a invité ses bibliothèques membres à travers tout le Canada à organiser des ateliers dirigés par le personnel du Commissariat à l'information.

À la fin de mars 1987, le Commissaire adjoint Bruce Mann et la Directrice des plaintes sur l'accès à l'information Célyne Riopel avaient déjà participé à plus de la moitié d'une série de 40 ateliers destinés à toucher toutes les provinces et tous les territoires du Canada.

Les bibliothèques s'occupent des détails de l'organisation et décident si les ateliers s'adresseront uniquement à leur personnel professionnel ou au grand public et à d'autres groupes intéressés. L'auditoire a compté depuis une douzaine de participants à Yellowknife jusqu'à plus de 125 bibliothécaires-recherchistes de la bibliothèque du Toronto métropolitain.

Les ateliers abordent directement les sujets que le personnel des bibliothèques doit connaître pour donner des conseils à leurs clients à propos de la Loi : Quels types de documents peut-on obtenir? Le délai d'attente est-il long? Les fonctionnaires fédéraux dresseront-ils des obstacles? Où puis-je obtenir de l'aide?

Les réactions ont été très positives et ont provoqué des changements dans le format et les idées des ateliers en vue de sensibiliser davantage le grand public aux droits conférés par la Loi. Ce que les participants aux ateliers ont dit le plus souvent, c'est que la *Loi sur l'accès à l'information* est beaucoup plus facile à utiliser qu'on se l'imagine.

Voici les suggestions qui ont été faites le plus souvent en vue de faire mieux connaître la Loi au grand public :

1. Utiliser du matériel qui attire davantage l'attention (par ex. des affiches) dans les bibliothèques.

2. Réaliser un court montage vidéo sur la Loi que l'on pourrait retransmettre sur les canaux locaux de télévision par câble.

3. Donner les titres, adresses et numéros de téléphone (en particulier les numéros sans frais ou à frais virés) des coordinateurs de l'accès à l'information du gouvernement fédéral ou des autres agents d'information avec lesquels on pourrait communiquer pour connaître les dossiers conservés par chaque institution.

4. Rédiger des annonces ou des articles touchant la *Loi sur l'accès à l'information* que les bibliothécaires pourraient reproduire dans leurs propres bulletins ou dans les journaux communautaires.

5. Poursuivre les ateliers destinés aux bibliothécaires.

D'autres initiatives ont également permis de propager les connaissances sur la Loi. Un Commissaire adjoint et la Directrice des plaintes sur l'accès à l'information de sont adressés à des étudiants de l'Université de l'Ile du Prince-Edouard, de l'Université Queen's à Kingston et de l'Université de Victoria, ainsi qu'aux participants au programme Cours et affectation de perfectionnement de l'Ouest canadien à Red Deer en Alberta.

Un Commissaire adjoint a fait un exposé lors de la Conférence nationale sur la gestion dans le secteur privé à Victoria et lors de la Conférence sur l'équité en matière d'emploi dans les sociétés d'état à Montréal.

La Directrice des plaintes sur l'accès à l'information s'est adressée à un groupe d'archivistes de la région de Toronto, a participé à un colloque sur le journalisme et le droit au Centre d'information juridique du Nouveau-Brunswick et a fait des présentations pendant le cours destiné aux cadres supérieurs au Centre de perfectionnement des cadres à Touraine (Québec).

Le Commissaire a été une conférencière régulière lors des cours destinés aux cadres supérieurs au Centre de formation du gouvernement fédéral à Touraine, ainsi que lors des Cours et affectation de perfectionnement. Par ailleurs, le Commissaire a prononcé 17 discours devant divers auditoires sur la question de l'accès à l'information.

Inclusion des institutions fédérales, des tribunaux administratifs et du Parlement.

Le Commissariat est généralement d'accord avec les recommandations visant à élargir les droits d'accès aux documents détenus par les institutions mentionnées dans les recommandations 2.3, 2.4, 2.6, 2.7 et 2.8.

Les requérants autorisés

Le Commissariat accepte volontiers la recommandation à l'effet que « toute personne physique ou morale soit admissible à présenter une demande en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* » .

Le Commissaire est d'accord qu'il est tout à fait illusoire de limiter les requérants autorisés et qu'une modification visant à autoriser toute personne physique ou morale à présenter une demande serait sensée et ne modifierait pas beaucoup le nombre de requérants et leur statut réel. L'expérience a démontré que les utilisateurs et les plaignants agissent souvent à titre d'agents l'un pour l'autre et pour des personnes inconnues.

Instruments favorisant l'accès

Le Commissaire juge réaliste le commentaire voulant que « la description des documents qu'on y trouve dans le registre fournit peu de renseignements » et est d'accord avec l'opinion exprimée par de nombreux utilisateurs qu'il est beaucoup plus utile d'avoir une bonne relation avec un coordonnateur de l'accès à l'information compréhensif et bien informé.

Les recommandations voulant que le Registre d'accès soit combiné à d'autres publications gouvernementales et que l'on publie des sections spécialisées du Registre sont très sensées. Le recommandation demandant que l'on mette le Registre d'accès à la disposition des utilisateurs qui veulent le consulter par ordinateur ou qu'on le vende sous forme numérique pour utilisation sur ordinateur reconnaît que la plupart des utilisateurs de la *Loi sur l'accès à l'information* sont très au courant des instruments et des systèmes d'information traités par des moyens électroniques.

Une collaboration entre les utilisateurs et les coordonnateurs peut surmonter les défauts du Registre et des bulletins. Par exemple, les demandes d'accès peuvent être trop précises et pousser les ministères à fournir des documents avec parcimonie. Inversement, la formulation peut être très vague, ce qui complique la tâche des institutions en vue de déterminer les véritables besoins du requérant. Les demandes à formulation générale, ou les « demandes de renseignements au hasard » comme on les appelle dans certains ministères, peuvent entraîner des recherches longues et coûteuses de documents que le requérant ne souhaite pas et pour lesquels il ne voudra pas payer en fin de compte.

Les enquêteurs du Commissaire ont maintes fois constaté que des ministères se sont souvent penchés consciencieusement sur des demandes d'accès en vue d'interpréter les véritables souhaits du requérant. Ce serait tellement plus facile et plus productif si les fonctionnaires avaient communiqué par téléphone avec les requérants pour préciser leur demande.

De même, les personnes qui recherchent l'accès oublient souvent de communiquer avec les institutions avant de présenter leurs demandes d'accès. Même si les raisons invoquées par une personne pour chercher des renseignements ne sont pas pertinentes en vertu de la Loi, l'expérience démontre que des explications peuvent aider à identifier ce que l'on veut véritablement. Si le personnel chargé de l'accès disposait de plus de renseignements, il pourrait extraire facilement les documents exacts recherchés ou bien suggérer l'endroit où l'on pourrait trouver le document.

Dans de nombreux cas de médiation fructueuse, l'enquêteur a tout simplement rapproché les deux parties par téléphone pour clarifier ce que l'on voulait et ce qui était disponible.

De nombreux ministères donnent dans le registre le numéro de téléphone de leurs coordonnateurs de l'accès à l'information sous la rubrique « Modalités d'accès » . Cela est une très bonne idée que l'on pourrait encore améliorer si les ministères qui traitent un nombre important de demandes d'accès mettaient en service un numéro sans frais pour leur bureau de l'accès à l'information en vue de faciliter les échanges de renseignements. De même, les requérants devraient mentionner leur numéro de téléphone sur leurs demandes.

Même si les requérants devraient mentionner le type de document qu'ils recherchent, de façon aussi précise que possible, ils devraient également éviter de choisir des mots pouvant être interprétés par le ministère concerné. Par exemple, une demande de renseignements parlait de « l'efficacité » d'un programme et a incité un ministère a cherché uniquement les vérifications et les évaluations au lieu de l'éventail beaucoup plus large des renseignements véritablement souhaités. Dans un autre cas, une demande concernant des documents faisant état de « critiques » à l'égard d'une publication gouvernementale a poussé le ministère à ne divulguer que les réactions négatives en oubliant les commentaires généraux ou favorables. Inversement, une demande présentée à un ministère en vue d'obtenir tous les documents, lettres, plans, mémoires, etc. relatifs à un sujet donné a fait que le personnel du ministère ne savait pas où commencer ou arrêter une recherche.

Les responsabilités des coordonnateurs de l'accès à l'information

Le Comité a reconnu qu'aucune personne ne joue un rôle plus capital au niveau de l'accès à l'information que le coordonnateur de l'accès à l'information du ministère. Les coordonnateurs sont soumis à d'énormes pressions de la part des requérants et du Commissariat à l'information, ainsi que de leurs collègues de travail et des cadres supérieurs. Bon nombre d'entre eux ont des charges de travail de plus en plus lourdes et se retrouvent face à des requérants experts et persévérants. Bien souvent, les coordonnateurs ne disposent pas des ressources nécessaires pour faire leur travail et ne bénéficient d'aucun appui moral ou juridique lorsqu'ils s'efforcent de faire respecter la *Loi sur l'accès à l'information* par leurs ministères.

Lorsque le gouvernement légifère un droit d'accès, il est évident que certaines divulgations mettront dans une situation inconfortable le rédacteur d'un document, la personne qui recueille des renseignements ou la personne concernée par un dossier. Mais ce seul désagrément ne confère pas un droit de retenir les renseignements.

Si l'on fait des coordonnateurs des boucs émissaires, ils se retrouvent tiraillés entre leur perception de leur fonction publique professionnelle et la meilleure solution pour leur ministère, leurs collègues et leur carrière.

Pour que les principes de liberté de l'information prévalent, il est primordial de ne pas exclure les coordonnateurs d'une des étapes nécessaires pour traiter une demande jusqu'à la divulgation finale ou à l'exception et les cadres supérieurs doivent pouvoir compter sur leurs coordonnateurs à titre d'experts en matière de la *Loi sur l'accès à l'information*. Il est tout aussi important que les cadres supérieurs n'imposent pas aux coordonnateurs des raisons subjectives pour refuser des documents, comme « l'embarras » qui en résulte ou la nécessité « d'évaluer le préjudice » . Tenir les coordonnateurs responsables de la divulgation de renseignements « embarrassants » équivaut à « tirer sur le facteur » . Les coordonnateurs ne devraient pas avoir à se sentir menacés par leurs employeurs.

En outre, les coordonnateurs se retrouvent dans une position délicate car ils doivent traiter avec les représentants des médias à titre de clients d'un service. Certains d'entre eux se retrouvent complètement désemparés et ne savent plus s'ils sont interviewés ou s'ils fournissent un service d'accès à l'information.

Les choses vont encore plus loin. Les divergences d'opinion semblent s'accentuer entre les coordonnateurs et les conseillers juridiques des ministères. À l'origine, on avait recommandé aux coordonnateurs de communiquer tous les renseignements s'il n'y avait aucune raison censée de refuser quelque chose qui peut faire l'objet d'une exception en vertu d'une clause discrétionnaire. Toutefois, certains avocats ont tendance à conseiller de ne pas divulguer les renseignements chaque fois que l'on ne peut y être contraint. C'est là une réaction normale chez les avocats mais leurs conseils ne tiennent pas compte de l'objet et de l'esprit de la Loi.

Les recommandations et les commentaires du Comité à propos des coordonnateurs de l'accès à l'information sont opportuns et appropriés et le Commissaire appuie non seulement toutes les recommandations du Comité mais demande qu'on leur accorde une très grande priorité.

EXCEPTIONS ET DOCUMENTS CONFIDENTIELS DU CABINET : LE REFUS DE COMMUNICATION

Le Commissariat partage les préoccupations du Comité à l'effet que les documents qui pourraient être divulgués sans préjudice peuvent être et même sont retenus parce qu'ils appartiennent à une catégorie de documents dont la communication peut être refusée. Le Commissariat est donc d'accord avec la proposition que toutes les exceptions devraient être discrétionnaires et devraient généralement comporter un critère de « préjudice » .

Nous sommes préoccupés par la formulation des dispositions comportant à la fois un critère de « préjudice » et un critère de « classe » . Certaines institutions appuient le critère de « préjudice » mais prétendent ensuite que les classes des documents constituent simplement des exemples de ceux qui peuvent causer le préjudice. Ce point sera évoqué plus loin dans le rapport sous la rubrique Affaires internationales et défense nationale.

EXCEPTIONS PRÉCISES

Renseignements obtenus à titre confidentiel du gouvernement d'un état étranger

Nous sommes également d'accord que l'article 13 de la *Loi sur l'accès l'information* pourrait être reformulé de façon à ce que les exceptions soient discrétionnaires et assorties d'un critère de détermination du préjudice et que le fardeau de la preuve incombe aux autres gouvernements en vue de déterminer le pouvoir d'invoquer une exception. Le délai de trois mois semble raisonnable pour recevoir la réponse mais, dans certains cas, ce délai sera peut-être difficile à respecter. Il conviendrait peut-être de prévoir un mécanisme de prorogation du délai.

Il est raisonnable du suggérer que les institutions ou les gouvernements faisant partie de l'appareil gouvernemental d'États étrangers puissent également bénéficier de l'exception invoquée à l'article 13. Le Commissaire accepte la possibilité que les institutions des autorités administratives autochtones reçoivent la même protection que les autres gouvernements aux fins de cette exception.

Affaires fédéro-provinciales

Le Commissariat n'a pas acquis beaucoup d'expérience avec l'article 14 de la *Loi sur l'accès à l'information* mais ne voit aucune objection à supprimer le mot « affaires » et à le remplacer par le mot « négociations » . Nous reconnaissons que cette modification restreindra la portée de cette exception.

Affaires internationales et défense nationale

Le Comité parle d'un problème de formulation qui s'est présenté en ce qui concerne l'exception couvrant les affaires internationales et la défense nationale. Le Comité souligne fort justement les divergences d'interprétation entre le ministère de la Justice et le Commissaire à l'information.

L'article 15 parle de documents contenant « des informations dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales, à la défense du Canada ou d'États alliés ou associés avec le Canada ou à la détection, à la prévention ou à la répression d'activités hostiles ou subversives » . Ce texte est suivi des alinéas a) à i) qui énoncent « notamment » les renseignements inclus.

Certaines institutions prétendent qu'une fois qu'il est établi que la divulgation risquerait raisonnablement de porter un préjudice, l'institution n'a pas à démontrer que les documents correspondent à l'un des alinéas. Une telle interprétation permet à une institution d'utiliser cet article pour englober davantage de documents que si elle devait démontrer

que les documents en question sont identiques ou similaires à ceux qui sont décrits dans les alinéas et devait ensuite répondre au critère de détermination du préjudice.

Le Comité a laissé entendre que le préjudice doit être analogue aux exemples prévus dans les neuf catégories d'exceptions énoncées dans la Loi. Nous sommes d'avis qu'il faudrait exiger qu'il y ait à la fois un risque raisonnable de préjudice et que le document tombe dans l'une des catégories énoncées aux alinéas a) à i) ou soit similaire. Le non-respect de l'une de ces deux exigences rendrait l'exception illégale.

Ces commentaires s'appliquent à tous les articles touchant les exceptions qui sont ou seront formulés de façon à comporter à la fois un critère de classe et un critère de détermination du préjudice.

Renseignements personnels

Nous sommes d'accord avec la recommandation du Comité que les dispositions pertinentes des articles 3 et 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soient intégrées à la *Loi sur l'accès à l'information*. Nous avons rencontré un certain nombre de difficultés à la fois avec la définition des « renseignements personnels » et avec les circonstances dans lesquelles des renseignements personnels peuvent être divulgués en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Certains de ces cas sont devant la Cour fédérale et seront peut-être clarifiés sur le plan judiciaire mais nous appuyons la recommandation du Comité demandant d'envisager des modifications à la Loi.

Communication de renseignements confidentiels de nature commerciale et procédures connexes

Nous acceptons la proposition de restreindre la définition des secrets industriels aux fins de la Loi. Étant donné que le Commissariat n'a pas acquis beaucoup d'expérience dans le cadre de cette exception, il n'a pas d'autres commentaires à émettre au sujet de la définition proposée.

Essais de produits ou essais d'environnement (paragraphe 20(2) et article 18 de la *Loi sur l'accès à l'information*)

Le Commissariat n'a aucune expérience lui permettant d'évaluer les incidences de la recommandation qui exigerait la communication des résultats d'essais de produits ou d'essais d'environnement par le gouvernement canadien. Toutefois, nous ne voyons aucun problème particulier si la recommandation est mise en oeuvre.

Préséance des raisons d'intérêt public

Le Commissariat est d'accord avec le Comité que la préséance des raisons d'intérêt public ne s'applique pas aux secrets industriels. La plainte sur laquelle le Commissariat a enquêté à propos des additifs du tabac, au cours de laquelle les fabricants de tabac ont prétendu que les documents requis constituaient des secrets industriels, permet d'illustrer la question du secret industriel (dossiers 006 et 241 - Rapport annuel 1985-1986). Ce cas a été réglé grâce à une divulgation partielle à la suite d'une médiation. Les fabricants de tabac ont laissé entendre

que les renseignements concernant les additifs constituaient des secrets industriels; le ministère n'avait pas appliqué une exception au document sur cette base mais il l'avait néanmoins fait au titre de renseignements commerciaux de nature confidentielle. Le Commissaire était d'avis qu'une partie des renseignements devait être divulguée dans l'intérêt public, comme le permettait l'article en question. Toutefois, elle a également admis que la divulgation des documents sous leur forme existante porterait préjudice à la compétitivité des fabricants. D'après le point de vue du Commissaire, les fabricants ont accepté de communiquer une liste mélangée et de ne pas aller devant les tribunaux pour régler la question des secrets industriels.

Intervention de tiers en vertu de l'article 28 de la *Loi sur l'accès à l'information*

Le Commissariat a jugé nécessaire de recourir une fois à une annonce dans des journaux locaux pour rejoindre des tiers et le Commissaire est d'accord avec la possibilité que la Loi stipule que les tiers peuvent être informés au moyen de la publication d'un avis. En toute honnêteté, il faudrait annoncer à grande échelle le fait que les tiers peuvent être informés au moyen de la publication d'un avis afin d'avertir le public que leurs renseignements commerciaux de nature confidentielle pourraient être divulgués sans avis direct en vertu de la Loi. Il convient cependant de faire remarquer que l'information au moyen de la publication d'une annonce dans une revue spécialisée ou un périodique provoquerait des retards considérables car la plupart de ces publications sont imprimées longtemps avant leur diffusion.

Le Commissaire est également d'accord avec la recommandation qui veut que l'on précise à qui revient le fardeau de la preuve lorsque des renseignements de tiers sont en jeu.

Enfin, nous voulons faire un commentaire à propos de la définition des « tiers » qui devrait, de l'avis du Comité, inclure les conseils de bandes autochtones. Le Commissaire a considéré que les conseils de bandes autochtones, établis conformément à la *Loi sur les Indiens*, ont le statut de tiers. Lorsque des renseignements commerciaux provenant de bandes autochtones sont impliqués, le Commissaire à l'information émet un avis destiné à un tiers avant de recommander la divulgation.

Activités du gouvernement

Le Commissaire est d'accord avec l'ajout d'un test de préjudice à l'article 21. Elle est aussi d'accord pour que cet article se limite aux avis et aux procès verbaux de prises de décision touchant des politiques. La période de limitation suggérée de dix ans est acceptable. D'autres exceptions peuvent alors être invoquées si les documents sont encore sensibles pour des raisons précises.

Le Commissariat a traité 25 plaintes en vertu de l'article 21 et confirme, comme l'a fait le Comité, que cet article présente « les plus grands risques d'abus ».

Lorsque jugé nécessaire, le Commissaire essaie de persuader les institutions de communiquer les documents dispensés en vertu de l'article 21. Nous y réussissons parfois. Dans d'autres cas, les ministères refusent de reconsidérer leur position.

Lorsque le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) a rejeté notre recommandation de divulgation, le Commissaire a demandé et obtenu une interprétation judiciaire de l'article 21. Le juge Jerome a rendu une décision favorable au CRTC. À la suite de cette décision, (*le Commissaire à l'information c. le président du CRTC*), le Commissariat n'a présenté aucune demande de révision lorsque les circonstances étaient semblables à celles rencontrées dans le cas du CRTC. Le Commissariat est entièrement d'accord avec la recommandation de restreindre la portée de cet article. Nous adoptons cette position car, dans bien des cas, il semble que l'on ait eu recours à cette exception lorsque la divulgation n'aurait causé aucun préjudice aux intérêts des gouvernements ou lorsqu'on aurait pu appliquer à certaines parties du document le principe du prélèvement, tout en ayant recours à d'autres exceptions mieux définies.

Secret professionnel des avocats

Le Commissariat à l'information a éprouvé des difficultés à persuader les institutions d'appliquer le principe du prélèvement aux documents faisant l'objet d'une exception visée à l'article 23.

Nous continuerons à demander la divulgation de tous les conseils généraux donnés par un avocat lorsque ces conseils ne peuvent être clairement définis comme étant ceux visés par l'exception touchant le secret professionnel des avocats. Nous continuerons également à recommander la divulgation des parties de documents faisant l'objet d'une exception visée à l'article 23 qui ne sont pas admissibles à l'exception. Cependant, nous reconnaissons que les avis juridiques donnés à un gouvernement peuvent différer, dans une certaine mesure, de ceux donnés par un avocat dans le cadre de sa pratique générale. Un exemple serait les avis juridiques fournis dans le cadre d'un projet de loi. On pourrait prendre cette divergence en considération lorsque l'article sera modifié.

Existence d'un document

Le Commissariat est d'accord que l'on pourrait à toutes fins utiles restreindre à certains articles le droit de refuser de confirmer ou de nier l'existence d'un document.

DOCUMENTS CONFIDENTIELS DU CABINET

Nous croyons que le Parlement avait l'intention de conférer aux individus un droit d'accès aux documents factuels de base sur lesquels le Cabinet fonde ses décisions. Par contre, nous avons éprouvé des difficultés à répondre à des plaintes à l'effet que des documents autrefois appelés documents de travail du Cabinet ou documents du même genre n'avaient pas été divulgués parce qu'il s'agissait de mémoires au Cabinet.

Le Commissariat a été informé par le Bureau du Conseil privé que la processus décisionnel du Cabinet évolue en permanence et que la *Loi sur l'accès à l'information* suivait les processus datant de 1983. Depuis cette époque, aucun document de travail, tel que décrit par la Loi, ne semble avoir été rédigé.

Dans le passé, les fonctionnaires préparaient des documents de travail volumineux pour informer les ministres du Cabinet de tous les aspects d'une question qui leur était présentée. Apparemment, certains ministres ne lisent que le résumé. Nous avons été informés, qu'en conséquence, la procédure a changé et, que maintenant, les ministres ne reçoivent plus qu'un mémoire au Cabinet contenant la propositon sous sa forme la plus simple. Les renseignements de base sont, dit-on, disponibles dans les dossiers des institutions fédérales et sont accessibles conformément à la Loi.

Les plaignants ont du mal à croire qu'aucun renseignement n'est maintenant transmis aux ministres du Cabinet sous la forme des anciens documents de travail. Le Commissaire enquête actuellement sur une plainte portant sur cette question.

Le Commissariat est d'accord avec les recommandations soumises par le Comité à propos des documents confidentiels du Conseil privé de la Reine.

LES COMMISSAIRES ET LA COUR

Le Commissaire

La recommandation à l'effet que le Commissaire puisse rendre des décisions exécutoires sur « certaines questions accessoires (ayant trait plus particulièrement aux délais de communication, aux frais de communication, à la dispense des frais de communication et à la prorogation des délais) » peut poser des problèmes.

L'intention de cette recommandation semble viser l'augmentation des pouvoirs du Commissaire mais tout amendement en ce sens peut résulter en une diminution de l'efficacité du Commissariat.

La procédure de révision judiciaire en deux volets constitue un aspect de la *Loi sur l'accès à l'information* du Canada qui est admiré à l'étranger. D'autres pays trouvent que l'idée d'avoir un Commissaire à l'information sans pouvoir décisionnel au premier niveau est ingénieuse. Cette situation s'applique tout particulièrement parce que le manque de pouvoir décisionnel du Commissaire est doublé d'un droit pour le plaignant de demander une révision judiciaire si le Commissaire à l'information ne conclut pas en sa faveur.

Le rôle actuel du Commissaire se fonde sur celui d'un protecteur du citoyen—soit celui d'atteindre des résultats par médiation. L'expérience démontre que les protecteurs du citoyen peuvent être efficaces et exercer suffisamment d'influence pour convaincre les administrateurs d'agir équitablement. On s'attend à ce qu'un protecteur du citoyen essaie de persuader les administrateurs de faire ce qui est équitable même si ce n'est pas absolument requis par la Loi. Son succès dépend principalement de sa capacité à gagner et maintenir sa crédibilité et sa flexibilité.

N'ayant qu'un pouvoir de persuasion, le Commissaire peut également aller plus loin qu'un tribunal pour essayer de faire respecter l'esprit de la *Loi sur l'accès à l'information* par les institutions fédérales.

Le succès de tout nouveau projet de réglementation dépend, tout au moins au départ, de son respect volontaire. Comme décideur qui possède un pouvoir d'exécution le Commissaire à l'information devrait maintenir habituellement une certaine distance et doit se conformer à un système de règles de procédure. Un décideur ne donne habituellement pas d'avis informel ou préliminaire et ne peut encourager un changement d'attitude, ce que fait maintenant le Commissariat à l'information.

Nous sommes d'avis que si le Commissaire est investi de l'autorité de rendre des décisions exécutoires qu'un caractère encore plus solennel sera conféré aux procédures de règlement. Ce qui signifierait, au stade actuel d'évolution de la Loi, que les médiateurs auront les mains liées et les travaux subiront encore plus de retard qu'à l'heure actuelle.

Le Commissariat dispose de statistiques qui corroborent les arguments en faveur du maintien des procédures de médiation. Du 1er juillet 1983 au 31 mars 1987, 26, 2 pour cent des plaintes étaient bien fondées, 23 pour cent étaient justifiées mais ont été réglées au cours de l'enquête et 50,8 pour cent étaient non justifiées. Seules les plaintes bien fondées (dont les deux tiers concernent des retards) atteignent le niveau ministériel. Par conséquent, les plaintes qui sont justifiées mais réglées par voie de médiation et celles qui sont non justifiées et rejetées sont traitées selon un processus assez officieux. Bien que l'on ne puisse quantifier ni le temps ni les efforts économisés, car il n'existe aucune base de comparaison, il paraît raisonnable de supposer que, si l'on demandait au Commissaire de rendre des décisions exécutoires à propos des retards, des frais de communication, des dispenses des frais et des prorogations, que les cadres supérieurs et les ministres voudraient probablement être impliqués.

La suggestion voulant que ces décisions exécutoires soient finales préoccupe aussi le Commissariat. À titre de seul et unique décideur, le Commissaire devrait respecter, et sembler respecter, toutes les règles de justice naturelle et d'équité en matière de procédures. Mais même si les règles étaient toutes respectées, le Commissaire à l'information actuel ne se sentirait pas à l'aise avec le pouvoir de rendre des décisions dans le domaine important de l'accès à l'information lorsque ces décisions ne peuvent faire l'objet d'un appel.

Le Commissaire peut, sans aucun doute, travailler efficacement s'il est investi du pouvoir de rendre des décisions exécutoires. Au Canada, le Commissaire à l'information de la province de Québec a ce pouvoir. Investi de ce pouvoir décisionnel, le rôle du Commissaire ressemblera à celui d'un tribunal administratif. Il peut être perçu comme un tribunal de première instance devant suivre des règles de procédures précises d'équité et devant observer plusieurs des règles de la preuve.

Étant donné que la présente recommandation vise à accorder au Commissaire un pouvoir décisionnel concernant certaines questions accessoires seulement, il en résulterait que le Commissaire deviendrait en partie un protecteur du citoyen et en partie un tribunal administratif.

Ce qui constitue un danger de confusion pour les plaignants, les administrateurs et le public. Le mélange des rôles créera des problèmes parce que les procédures touchant les décisions exécutoires devront varier de celles impliquant un pouvoir de recommandation. La pire conséquence, advenant l'adoption de cette recommandation du Comité, est à l'effet que le public pourra tirer des conclusions défavorables face aux raisons pour lesquelles le Commissaire a l'autorité de rendre des décisions exécutoires dans certaines questions accessoires et non lorsqu'il s'agit d'exceptions.

Le Commissaire actuel est convaincue qu'à long terme, le Commissariat est plus efficace si le Commissaire n'a pas de pouvoir décisionnel et si la Cour revoit *de novo* les décisions de non divulgation du gouvernement.

Les exemples de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, des pays de l'Europe et de certaines provinces canadiennes renforcent la position qu'un bureau de protecteur du citoyen ne bénéficiant que d'un pouvoir de recommandation est loin de ressembler à un tigre édenté.

Nous sommes également préoccupés par la recommandation voulant que le Commissaire fasse des vérifications auprès des institutions fédérales.

Le Comité a recommandé « que le Commissaire à l'information soit autorisé par la Loi à faire des vérifications auprès des institutions fédérales, entre autres, pour déterminer dans quelle mesure le principe de la transparence du gouvernement qui soustend la *Loi sur l'accès à l'information* est respecté ».

En vertu de son pouvoir actuel d'enquêteur de sa propre initiative, le Commissaire à l'information a déjà entamé des plaintes touchant des problèmes comme les salles de lecture, les frais de photocopie, les raisons du nombre anormalement élevé de plaintes concernant des retards dans certains ministères et les attitudes à l'égard des dispenses des frais par les médias. Le Commissaire convient que le Commissariat devrait effectuer des enquêtes générales pour déterminer « dans quelle mesure le principe de la transparence du gouvernement qui soustend la *Loi sur l'accès à l'information* est respecté », mais se dit préoccupée par le fait que la recommandation pourrait conférer un mandat plus large qui pourrait aboutir à un dédoublement des efforts de l'archiviste fédéral et qui pourrait avoir des implications financières non proportionnelles aux résultats.

Le Commissaire est d'accord avec la recommandation du Comité voulant que le Commissariat à l'information et le Commissariat à la protection de la vie privée soient séparés afin d'éviter «tout conflit d'intérêts réel ou perçu lorsque les Commissaires s'acquittent de leur mandat respectif ». Il ne fait aucun doute que le partage des bureaux et du budget donne naissance à une certaine confusion et à des préoccupations.

Révision judiciaire

Le Comité a fait remarquer que « des questions comme les frais de communication, la prorogation abusive des délais de publication et la langue dans laquelle les documents sont communiqués ne sont pas assujetties à la révision judiciaire en vertu de la Loi ». Le Commissaire est d'avis que des frais

de communication anormalement élevés pourraient équivaloir à un refus par détermination de la Loi et que des prorogations abusives des délais pourraient finalement équivaloir à un refus d'accès réputé ou par détermination de la Loi. Nous tenons compte de ces aspects au cours de nos enquêtes. Le Commissaire demande dans un des cas présentement devant la Cour la révision judiciaire d'une prorogation des délais longue et inexpliquée. Même si dans ce cas les documents ont été en fin de compte communiqués, le Commissaire a demandé à la Cour fédérale de statuer sur la légalité et au caractère raisonnable de la prorogation des délais.

Enfin, le Commissaire est entièrement d'accord avec les modifications proposées aux articles 49 et 50 de la *Loi sur l'accès à l'information* de façon à toujours prévoir un processus de révision judiciaire *de novo*. Le Commissaire est aussi d'accord avec la proposition à l'effet que la Loi devrait clarifier la juridiction de la Cour fédérale de substituer son jugement à celui d'une institution gouvernementale dans l'interprétation de l'étendue de toutes les exceptions.

QUESTIONS CONCERNANT PARTICULIÈREMENT LA *LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION*

La formule de demande d'accès

Bien que beaucoup d'institutions fédérales semblent accepter les demandes d'accès non rédigées sur les formulaires fournies, il est important que la Loi précise qu'aucun formulaire obligatoire n'est exigé. Le Commissaire est d'accord avec la recommandation du Comité à cet effet.

Le Commissariat reconnaît également, qu'à des fins statistiques et administratives, une demande d'accès mentionnant la *Loi sur l'accès à l'information* devrait suffire, surtout si l'on supprime la nécessité pour les requérants d'avoir la citoyenneté canadienne ou le statut d'immigrant reçu. (Dans le contexte actuel, certains requérants omettent d'indiquer leur statut.)

Frais de communication

Nous comprenons et nous appuyons aussi les recommandations visant à supprimer les frais initiaux, mais le Commissaire est en désaccord avec la recommandation qui semble avoir été ajoutée comme facteur d'équilibre, et qui l'autoriserait à rendre des ordonnances exécutoires permettant à une institution fédérale de ne pas tenir compte de demandes frivoles ou abusives présentées en vertu de la Loi.

L'autorité de présenter une telle ordonnance, et l'ordonnance en elle-même, sont incompatibles avec le rôle du Commissaire qui consiste à étudier la validité des plaintes concernant le non-respect de la Loi par les institutions fédérales. Le Commissaire ne devrait pas avoir à décider si les requérants ont présenté des demandes d'accès frivoles ou abusives. Par ailleurs, toute conclusion à l'effet qu'une demande était frivole ou abusive aurait un impact négatif sur le rôle du Commissaire en tant que médiateur. La Commission d'accès à l'information du Québec a peut-être le pouvoir d'enquêter pour savoir si les demandes d'accès déposées en vertu de la Loi du Québec sont frivoles et abusives mais cette Commission fonctionne également comme un tribunal administratif ayant le pouvoir de rendre des décisions exécutoires. De même, les tribunaux peuvent rendre des

décisions à l'effet que les demandes qui leur sont présentées sont frivoles ou abusives. Le mandat actuel du Commissaire à l'information est tel qu'il n'a aucun pouvoir décisionnel. Tel que mentionné précédemment, nous croyons que le Commissariat est plus efficace en ne bénéficiant d'aucun pouvoir décisionnel exécutoire.

Le Commissaire à l'information est convaincue qu'il y a très peu sinon pas d'usages abusifs de la *Loi sur l'accès à l'information* à l'heure actuelle.

Frais de recherche

Nous sommes d'accord à ce qu'aucun frais ne soit imposé pour les cinq premières heures de recherche et de préparation. Le Commissaire à l'information appuie la suggestion voulant qu'il n'y ait pas de droit à verser si la recherche « n'aboutit pas » à la communication d'un document. Le Commissaire est également d'avis qu'il faudrait envisager des dispenses des frais lorsqu'une demande d'accès aboutit à un refus de la totalité des documents requis en raison d'exclusions ou d'exceptions.

Le Commissaire à l'information appuie également la recommandation voulant :

> « ...que lorsqu'un document a été communiqué à l'auteur d'une demande d'accès, toute personne qui présente une demande subséquente soit en mesure d'examiner le document en question dans une salle de lecture de l'institution fédérale. Une liste des documents communiqués en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* devrait être consultable à la salle de lecture et être publiée dans le rapport annuel de l'institution fédérale. Si d'autres personnes veulent un document déjà communiqué, elles devraient être tenues de payer au plus des frais raisonnables de photocopie, sans autres frais additionnels au titre de la recherche et de la préparation ».

Certaines modalités de remboursement de frais au requérant initial devraient être envisagées advenant une demande subséquente par d'autres requérants et ce, si les frais sont suffisamment élevés.

Frais de photocopie

Le Commissaire à l'information avait fait antérieurement une recommandation au Conseil du Trésor, semblable à celle du Comité, voulant que les frais de photocopie soient généralement conformes aux frais chargés par les Archives publiques du Canada, dans la mesure où ceux-ci reflètent les conditions du marché dans la Région de la Capitale nationale.

Dispense

Nous sommes d'avis qu'une application uniforme de la politique sur la dispense des frais de communication serait bénéfique. Nous croyons, de plus, que le Commissaire peut traiter des plaintes concernant le refus de dispenser les frais de communication. Pour les raisons antérieurement données, le Commissaire ne devrait pas rendre de décisions exécutoires.

Délais de communication

Selon le rapport du Comité, une plainte sur cinq présentée au Commissaire à l'information implique un retard. Selon les statistiques du Commissaire, 25,9 pour cent des plaintes reçues au cours de l'année couverte par le présent rapport avaient trait à des retards.

Le Commissaire à l'information accepte l'intention des recommandations visant à contrer le problème des retards mais souligne qu'une enquête destinée à donner un certificat confirmant le bien-fondé d'une prorogation au-delà de 40 jours imposera un fardeau plus lourd sur les ressources du Commissariat.

Les institutions fédérales et le Commissariat connaissent des retards. Dans les institutions, les retards surgissent à la fois dans les délais initiaux et lors de la réponse à nos questions concernant les plaintes. Le Commissariat est parfaitement conscient du fait qu'il est extrêmement difficile pour les institutions fédérales d'obtenir des ressources supplémentaires en matière d'accès à l'information. Néanmoins, les enquêteurs constatent que des retards surgissent souvent au niveau des haut fonctionnaires et les coordonnateurs de l'accès à l'information mentionnent à nos enquêteurs que les documents préparés pour communication sont « sur le bureau de quelqu'un » et que les coordonnateurs sont impuissants à accélérer le processus de communication.

Le Commissaire donne la priorité aux plaintes concernant des retards et à celles touchant les prorogations de délai mais cela se fait aux dépens des plaintes concernant le refus d'accès, qui doivent attendre pendant des mois avant que nous puissions commencer nos enquêtes.

Nous avons aussi connu des retards prolongés touchant les documents qui préoccupent actuellement le public. Tel que mentionné précédemment, un tel retard fait l'objet d'une requête devant la Cour fédérale pour décider si une institution peut refuser de fournir les preuves justifiant le droit de réclamer une prorogation dans le cadre des dispositions de l'article 9 de la Loi.

Retards au Commissariat à l'information

Au 31 mars 1987, 312 dossiers faisaient l'objet d'une enquête. Il faudrait plus d'un an pour rattraper le retard actuel compte-tenu de nos ressources existentes. Le Commissariat dispose de dix enquêteurs, ce qui est nettement insuffisant pour traiter le nombre croissant de plaintes.

Nous partageons les frustrations des plaignants occasionnées par les retards dans les plaintes et nous appuyons la recommandation voulant que les personnes qui n'ont pas reçu un rapport d'enquête de notre bureau dans les 60 jours devraient alors avoir le choix de demander une révision immédiate devant la Cour fédérale ou d'attendre la fin de l'enquête. Toutefois, le Commissariat est préoccupé par le fait que des difficultés pratiques peuvent surgir pour un plaignant qui plaide une cause devant un tribunal comme s'il avait les yeux bandés puisque l'enquête n'est pas terminée.

Enfin, nous sommes d'accord avec les recommandations voulant « que la *Loi sur l'accès à l'information* soit modifiée de façon que l'article 24/Annexe II soit abrogé et remplacé par de nouvelles exceptions mandatoires, qui engloberaient explicitement les intérêts visés par les trois dispositions énoncées dans trois autres Lois du Parlement,

Demandes de renseignements

Le Commissariat répond à un nombre de demandes de renseignements du public concernant surtout les procédures et les problèmes relevant de la Loi. Certaines demandes de renseignements concernant des sujets reliés à la Loi mais d'autres abordent des questions qui relèvent du mandat des Commissaires des droits de la personne, des protecteurs du citoyen provinciaux ou d'autres organismes s'occupant de plaintes.

Entre le 1er avril 1986 et le 31 mars 1987, le Commissariat a traité 1279 demandes de renseignements qui ont exigé 816 heures. Le Commissariat à l'information et le Commissariat à la protection de la vie privée ont traité au total 185 demandes de renseignements qui concernaient à la fois la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. En règle générale, les demandes de renseignements ont été traitées par les enquêteurs. Nous gardons des registres pour identifier la nature des demandes de renseignements et les réponses.

Un grand nombre de demandes générales de renseignements sur le gouvernement sont arrivées à notre standard téléphonique vraisemblablement à cause du nom de notre Commissariat.

notamment la *Loi de l'impôt sur le revenu*, la *Loi sur la statistique* et la *Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers* » et « que le ministère de la Justice entreprenne une révision exhaustive des autres restrictions contenues dans les Lois et qu'il modifie les lois initiales d'une manière conforme à la *Loi sur l'accès à l'information* » et «que toute mesure législative visant à protéger le caractère confidentiel de certains renseignements par dérogation à la *Loi sur l'accès à l'information* devrait être précédée de ces termes : « Nonobstant la *Loi sur l'accès à l'information, ...*».

Le Commissariat ne bénéficie d'aucune expérience lui permettant de commenter sur la recommandation à l'effet qu'une « institution fédérale qui a des motifs raisonnables et probables de croire qu'il serait dans l'intérêt du public de divulguer un document si celui-ci fait état d'un danger grave pour l'environnement ou la santé ou la sécurité publiques, de divulguer ledit document dès que cela est faisable ».

Si un tel article est ajouté à la Loi, le Commissaire est d'avis qu'une référence à des procédures spéciales de plainte prioritaire devraient être prévues s'il est démontré qu'une crise existe et qu'elle doit être immédiatement révélée dans l'intérêt public.

Nombre de plaintes

Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'accès à l'information*, le 1er juillet 1983, nous avons ouvert au total 1016 dossiers de plaintes. Le tableau 1 indique l'état d'avancement des dossiers tandis que les autres tableaux concernent le nombre de plaintes.

On compte plus de plaintes réglées que de dossiers fermés, car si chaque lettre de plainte reçue amène l'ouverture d'un dossier, un même dossier peut donner lieu, à terme, à plus d'une plainte.

Les 260 dossiers traités au cours de la période couverte par le présent rapport ont entraîné 309 plaintes distinctes, dont 111 figurent dans le Sommaire des cas.

Le traitement des plaintes se fait en deux étapes. Dans un premier temps, elles sont reçues et enregistrées. La seconde étape consiste à consigner et à présenter les résultats et autres renseignements pertinents comme la catégorie de la plainte, le ministère concerné et le lieu d'origine géographique des plaintes.

TABLEAU 1
ÉTAT D'AVANCEMENT DES DOSSIERS D'ENQUÊTE

Du 1er avril 1985 au 31 mars 1986	
Dossiers en cours d'instruction reportés de l'année précédente	115
Dossiers ouverts	321
Total	436
Dossiers fermés (soustraits)	235
Dossiers en cours d'instruction au 31 mars 1986	201
1er avril 1986 au 31 mars 1987	
Dossiers en cours d'instruction reportés de l'année précédente	201
Dossiers ouverts	371
Total	572
Dossiers fermés (soustraits)	260
Dossiers en cours d'instruction au 31 mars 1987	312

LA TERMINOLOGIE

Contrairement aux instances devant les tribunaux civils où la demande est soit « accueillie » ou « rejetée », le Commissaire à l'information instruit les dossiers par médiation, et elle peut aboutir à toute une variété de constatations et de règlements. Les expressions « bien fondée » ou « justifiée » servent à qualifier les plaintes recevables en vertu de la Loi, tandis que l'adjectif « justifiée » s'applique à celles qui ont été réglées de façon informelle. Les plaintes sont dites « *non justifiées* » lorsque, de l'avis du Commissaire, elles n'ont aucun fondement ou dépassent les attributions dont celle-ci est impartie en vertu de la Loi. Le règlement indique comment le Commissaire a conclu l'enquête.

Le mot « *institution* » désigne les ministères ou organismes, dont la liste figure à l'annexe 1 de la *Loi sur l'accès à l'information*, auxquels la Loi s'applique. Le « *Ministre* » est habituellement le membre du Cabinet qui répond au Parlement de l'institution gouvernementale en question. Dans certains cas toutefois, le terme fait allusion à la personne que le Règlement rend responsable du respect de la Loi à l'intérieur de l'institution (le président de la Commission de contrôle de l'énergie atomique, par exemple). Les termes utilisés dans les tableaux statistiques sont définis ci-après.

Bien fondée/Rapport au Ministre

Cette mention signifie que le Commissaire à l'information a conclu que la plainte était justifiée mais qu'il était impossible de parvenir à un règlement satisfaisant par médiation. Dans ces cas, les constatations de l'enquête sont livrées au ministre, et des mesures correctrices sont recommandées par le Commissaire. Le gouvernement peut, soit contester les conclusions, soit prendre des mesures pour résoudre la plainte, en partie ou en totalité. Le Commissaire informe également le plaignant des résultats de l'enquête.

Justifiée/Réglée par médiation

Pendant l'enquête, la plainte a été jugée justifiée, en partie ou en totalité, et a été résolue par médiation. C'est à dire que le gouvernement a accepté de prendre des mesures correctrices que le Commissaire à l'information a jugées satisfaisantes. Un rapport a été fait au plaignant et à l'institution. Il n'a pas été nécessaire de faire rapport ou de transmettre des recommandations au ministre.

Justifiée/
Abandonnée par le plaignant

Bien que le Commissaire à l'information estime que la plainte soit fondée, l'enquête a été interrompue avant qu'un règlement ne puisse être négocié ou qu'un rapport ne soit fait au ministre. L'enquête a pris fin à la demande expresse du plaignant ou a été abandonnée par celui-ci. Un rapport est livré à l'institution et au plaignant, dans la mesure du possible.

Non justifiée/Rejetée

On entend par là que la Commissaire à l'information a estimé que l'institution n'avait pas privé le plaignant de ses droits en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Dans certains cas, la plainte dépassait les attributions du Commissaire. L'institution n'a pris aucune mesure. Un rapport a été présenté au plaignant et à l'institution.

Non justifiée
Abandonnée par le plaignant

Il s'agit des cas où le plaignant a soit abandonné sa plainte, soit demandé qu'on mette fin à l'enquête avant que la plainte n'ait été complètement instruite. Le Commissaire n'a trouvé aucun fondement justifiant celle-ci. L'institution n'a pris aucune mesure.

Première étape - enquêtes

Le Commissariat à l'information tient une banque de données informatisées. Les renseignements y sont accessibles de plusieurs façons : nom du plaignant, date de la plainte, ministère en cause, enquêteur chargé de l'enquête et ainsi de suite.

Les enquêtes sont entreprises au fur et à mesure de la reception des plaintes, elles ne prennent pas nécessairement fin dans le même ordre. Leur durée dépend de l'ampleur des documents en cause, du nombre de tiers qui doivent être consultés ou avisés de l'intention du Commissaire de recommander la divulgation de l'information, du nombre de ceux-ci qui présentent des arguments et de façon générale, de la complexité du cas.

Pour s'assurer que les enquêtes ne font l'objet d'aucun retard indu, le directeur des enquêtes répartit les dossiers entre les enquêteurs et revoit chaque mois la liste des enquêtes encore en cours. Ainsi chaque plaignant est-il régulièrement mis au courant de l'avancement de son cas.

Étape deux - le produit

Le Commissaire à l'information publie un Rapport annuel renfermant des sommaires de cas établis après communication des conclusions. Les renseignements figurant au début des sommaires se retrouvent dans les tableaux qui suivent.

Près de 50 pour cent des plaintes tombent dans la catégorie « justifiée », mais seulement 26.2 p. 100 ont dû faire l'objet d'un rapport en règle au ministre. 23 p. 100 des plaintes ont été résolues pendant l'enquête et 50.8 p. 100 ont été rejetées.

Le tableau 2 fait état des conclusions et des règlements.

Les tableaux 3A et 3B font l'analyse de ces données en fonction des catégories des plaintes. On y constate que la plupart portent sur les exceptions et les retards.

Le tableau 4 énumère les ministères et organismes qui ont été mis en cause et précise le nombre de plaintes et leur règlement. L'information concernant les demande de communication n'ayant pas fait l'objet d'une plainte à notre bureau se trouve dans les rapports annuels spéciaux que les ministères et organismes doivent, en vertu e la *Loi sur l'accès à l'information*, soumettre au Parlement.

Le tableau 5 concerne le lieu d'origine des plaintes réglées.

Le tableau 6 fait état des cas portés devant la Cour fédérale.

TABLEAU 2
CONCLUSIONS ET RÈGLEMENT DES PLAINTES
1er AVRIL 1986 - 31 MARS 1987

Conclusion	Bien fondée	Justifiée		Non justifiée		Total
Règlement	Rapport au ministre	Réglée par médiation	Abandonnée par le plaignant	Rejetée	Abandonnée par le plaignant	
Total	81	66	5	149	8	**309**
Pourcentage	26.2%	23%		50.8%		**100%**

TABLEAU 3A
RÉSULTATS DES PLAINTES RELATIVES À LA COMMUNICATION ET AUX RETARDS
1er AVRIL 1986 - 31 MARS 1987

Conclusion	Bien fondée			Justifiée			Non justifiée		Total
Règlement	Rapport au ministre			Réglée par médiation		Abandonnée par le plaignant	Rejetée	Abandonnée par le plaignant	
	Mesures prises par le gouvernement								
	Réglée en totalité	Réglée en partie	Contestée	Réglée en totalité	Réglée en partie	Aucune mesure	Aucune mesure		
Catégorie									
Refus -Exception	6	5	11	8	36	2	63	2	**133**
-Exclusion	—	—	—	3	2	—	2	1	**8**
-Général	1	2	1	4	1	1	23	3	**36**
Retard	non contestée		Contestée	Communication tardive		Aucune mesure	Aucune mesure		
	47		3	—		2	27	1	**80**
									257

TABLEAU 3B
RÉSULTATS DES PLAINTES LIÉES AUX FRAIS, À LA LANGUE, AU REGISTRE ET AUTRES
1er AVRIL 1986 - 31 MARS 1987

Conclusion	Bien fondée			Justifiée		Non justifiée		
Règlement	Rapport au ministre			Réglée par médiation	Abandonnée par le plaignant	Rejetée	Abandonnée par le plaignant	
	Mesures prises par le gouvernement							
	Supprimés ou réduits en totalité	en partie	Aucune mesure	Supprimés ou réduits en totalité	en partie	Aucune mesure	Aucune mesure	
Catégorie Frais	—	—	2	2	4	—	12	—	20
	Mesure correctrice		Aucune mesure	Mesure correctrice		Aucune mesure	Aucune mesure	
Langue	—		—	—		—	—	
Registre	—		—	—		—	—	
Divers	—		3	6		—	22	1	32
								52

TABLEAU 4
RÉPARTITION DES PLAINTES PAR CONCLUSIONS
SELON LES INSTITUTIONS FÉDÉRALES
1er AVRIL 1986 - 31 MARS 1987

Institution fédérale	Total	Bien fondée	Justifiée	Non justifiée
Administration de pilotage des Grands Lacs Limitée	1	0	0	1
Affaires des anciens combattants Canada	1	0	1	0
Affaires extérieures Canada	25	8	7	10
Affaires indiennes et du Nord	23	10	3	10
Agriculture Canada	8	2	2	4
Approvisionnements et Services Canada	25	0	1	24
Archives publiques Canada	5	1	2	2
Assurances Canada	1	0	0	1
Banque du Canada	1	0	0	1
Bureau canadien de la sécurité aérienne	3	1	2	0
Bureau du Conseil Privé	15	5	5	5
Commission d'appel de l'immigration	5	5	0	0
Commission canadienne du blé	2	0	0	2
Commission canadienne des transports	1	1	0	0
Commission de la Capitale nationale	3	2	0	1
Commission nationale des libérations conditionnelles	1	0	0	1
Conseil national de recherches Canada	1	0	0	1
Conseil de radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	1	0	1	0
Conseil de recherches en sciences humaines du Canada	1	0	1	0
Conseil du Trésor du Canada	6	2	4	0
Consommations et Corporations	7	1	1	5
Corporation commerciale canadienne	1	0	1	0
Défense nationale	12	2	3	7
Emploi et Immigration Canada	18	7	5	6
Énergie, Mines et Ressources	9	2	5	2
Environnement Canada	4	1	2	1
Expansion industrielle régionale	5	0	0	5
Gendarmerie royale du Canada	7	1	1	5
Ministère de la Justice	6	1	1	4
Ministère des Communications	2	0	0	2
Ministère des Finances	14	2	7	5
Musées nationaux du Canada	1	0	0	1
Revenu Canada, Douanes et Accise	13	1	1	11
Revenu Canada, Impôt	8	3	1	4
Santé et bien-être social Canada	19	9	3	7
Service canadien du renseignement de sécurité	21	8	1	12
Service correctionnel Canada	5	1	3	1
Société canadienne d'hypothèques et de logement	6	2	0	4
Société du crédit agricole	1	0	0	1
Solliciteur général Canada	5	1	2	2
Statistique Canada	1	0	0	1
Transports Canada	12	2	4	6
Travail Canada	1	0	0	1
Travaux publics Canada	2	0	1	1
Total	**309**	**81**	**71**	**157**

TABLEAU 4
REPARTITION DES PLAINTES PAR CONCLUSION
SELON LES INSTITUTIONS FEDERALES
1er AVRIL 1986 - 31 MARS 1987

Institution fédérale	Total	Bien fondée	Justifiée	Non justifiée
Administration de pilotage des Grands Lacs Limitée	1	0	0	1
Affaires des anciens combattants Canada	1	0	1	0
Affaires extérieures Canada	25	8	7	10
Affaires indiennes et du Nord	22	10	3	9
Agriculture Canada	9	2	2	5
Approvisionnements et Services Canada	25	0	1	24
Archives publiques Canada	5	1	2	2
Assurances Canada	1	0	0	1
Banque du Canada	1	0	0	1
Bureau canadien de la sécurité aérienne	3	1	2	0
Bureau du Conseil Privé	15	5	5	5
Commission d'appel de l'immigration	5	5	0	0
Commission canadienne du blé	1	0	0	1
Commission canadienne des transports	1	1	0	0
Commission de la Capitale nationale	3	2	0	1
Commission nationale des libérations conditionnelles	1	0	0	1
Conseil national de recherches Canada	1	0	0	1
Conseil de radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	1	0	1	0
Conseil de recherches en sciences humaines du Canada	1	0	1	0
Conseil du Trésor du Canada	6	2	4	0
Consommations et Corporations	7	1	1	5
Corporation commerciale canadienne	1	0	1	0
Défense nationale	13	2	4	7
Emploi et Immigration Canada	18	7	5	6
Énergie, Mines et Ressources	9	2	5	2
Environnement Canada	4	1	2	1
Expansion industrielle régionale	5	0	0	5
Gendarmerie royale du Canada	7	1	1	5
Ministère de la Justice	6	1	1	4
Ministère des Communications	2	0	0	2
Ministère des Finances	15	3	7	5
Musées nationaux du Canada	1	0	0	1
Revenu Canada, Douanes et Accise	13	1	1	11
Revenu Canada, Impôt	7	2	1	4
Santé et bien-être social Canada	19	9	3	7
Service canadien du renseignement de sécurité	21	8	1	12
Service correctionnel Canada	5	1	3	1
Société canadienne d'hypothèques et de logement	6	2	0	4
Société du crédit agricole	1	0	0	1
Solliciteur général Canada	5	1	2	2
Statistique Canada	1	0	0	1
Transports Canada	11	2	3	6
Travail Canada	1	0	0	1
Travaux publics Canada	3	0	1	2
Total	**309**	**81**	**71**	**157**

TABLEAU 5
RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DE L'ORIGINE DES PLAINTES
1er AVRIL 1986 - 31 MARS 1987

ORIGINE	Total
Territoire du Yukon	0
Territoires du Nord-Ouest	2
Colombie-Britannique	16
Alberta	13
Saskatchewan	8
Manitoba	11
Ontario (à l'exception de la région de la Capitale nationale)	79
Québec (à l'exception de la région de la Capitale nationale)	53
Région de la Capitale nationale	104
Nouveau-Brunswick	6
Nouvelle-Écosse	5
Île-du-Prince-Édouard	0
Terre-Neuve	13
Hors Canada	0
Total	**309**

TABLEAU 6
CAS RELATIFS À LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION SOUMIS À LA COUR FÉDÉRALE DU CANADA - DIVISION DES PROCÈS
1er JUILLET 1983 - 31 MARS, 1987

Exercice financier	Cas de l'article 44 (tiers)	Cas de l'article 41		TOTAL
		Initiative du plaignant	Initiative du Commissaire	
1983-84	2	0	0	2
1984-85	4	4	3	11 a)
1985-86	25 b)	5	3	33 b)
1986-87	39 c)	6 d)	9	54
TOTAL	**70**	**15**	**15**	**100 a)**

a) Ne comprend pas le mandamus intenté contre le Commissaire à l'information
b) Comprend 3 cas de l'article 44 pour lesquels le Commissaire à l'information a obtenu l'autorisation de la Cour fédérale pour qu'elle intervienne
c) Comprend 2 cas pour lesquels le Commissaire à l'information a obtenu l'autorisation de la Cour fédérale pour qu'elle intervienne
d) Comprend un cas pour lequel le Commissaire à l'information à la demande du plaignant, a consenti à participer comme intervenant

N.B. *Un cas de l'article 41 a été porté en appel par le plaignant à la Cour fédérale d'appel*

Sommaire des cas

Le présent rapport résume 111 des cas traités par le Commissaire à l'information entre le 1er avril 1986 et le 31 mars 1987. Chaque cas comporte un grand titre pour aider les lecteurs à déterminer les domaines d'intérêt particulier. On trouvera également au début de chaque résumé des renseignements tels l'institution fédérale citée dans la plainte, la nature de la plainte et le résultat. Ces renseignements constituent la base des tableaux statistiques annuels présentés dans la section « Nombre de plaintes ».

EXCEPTIONS

Communication acceptée par les tiers

Dossiers : 007(1/3)
032(1/2)

Institution : *Énergie, Mines et Ressources*
Plainte : *Refus - exception [14, 15, 19(1), 20(1)a), b), c) et d), 21(1)a), b) et c), 23, 24(1)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Partiellement réglée*

Deux personnes se sont plaintes qu'en vertu des articles 14 et 15, du paragraphe 19(1), des alinéas 20(1)a), b), c) et d) et 21(1)a), b) et c), de l'article 23, des paragraphes 24(1) et 28(1) et de l'alinéa 68(1)a), le Ministère avait refusé de leur communiquer certains documents concernant le projet Synfuels (007, 032) et le Programme énergétique national (032).

Les documents ont d'abord été examinés à l'automne 1983, mais en raison d'un malentendu, le Ministère les a replacés dans ses dossiers de base avant la fin de l'enquête. En outre, le Ministère a déclaré qu'il avait dû passer en revue 125 pieds de dossiers pour obtenir les huit pieds linéaires qu'il lui a fallu étudier afin de répondre aux demandes.

Au printemps 1984, le Bureau du Commissaire a demandé au ministère de sortir à nouveau les documents et de justifier chaque exception séparément. Après plusieurs rencontres avec les fonctionnaires du ministère, le Commissaire a contesté de nombreuses exceptions. En novembre 1984, le Ministère s'est dit d'accord pour revoir les exceptions contestées, mais le 24 janvier 1985, le Commissaire a écrit au sous-ministre parce que la revue promise n'avait pas eu lieu.

Dans sa réponse, en date du 6 février 1985, le sous-ministre a déclaré que l'examen en question serait terminé pour le 15 février 1985. Il a aussi signalé que, dans le cas de certains documents, il faudrait consulter d'autres ministères et des tiers. Finalement, après un échange de correspondance, le Ministère a fait part de son intention de retirer bon nombre des exceptions.

Malgré tout, aucun des documents n'a été communiqué aux plaignants. Le Bureau du Commissaire a écrit au sous-ministre le 30 avril 1985, lui suggérant de communiquer les documents dans le cas desquels l'exception avait été levée et fixant au 17 mai 1985 le délai pour donner suite aux observations des tiers. Le Ministère a répondu les 8 et 10 mai 1985, en joignant les lettres adressées aux plaignants et une liste de documents ayant jadis fait l'objet d'une exception, mais maintenant communiqués. Le 29 mai 1985, le Commissaire a reçu une liste de 20 documents additionnels qui avaient été communiqués en totalité ou en partie aux plaignants.

Le Bureau du Commissaire n'était toujours pas convaincu du bien-fondé de l'exception invoquée relativement à certains documents. Le 19 juin 1986, les plaignants obtenaient communication de documents additionnels.

Le Ministère avait fait part aux avocats des tiers des arguments invoqués par le Commissaire pour recommander la communication de parties de certains documents qui faisaient l'objet d'une exception. Toutefois, les avocats des tiers avaient continué de s'opposer à la communication, ce qui avait amené le Commissaire à inviter les tiers à lui présenter leurs observations. Les raisons invoquées pour suggérer la communication des documents ont été soumises aux tiers, représentés par leurs avocats, et le 30 mai 1986, le Bureau apprenait que les tiers étaient d'accord pour communiquer en entier certains documents.

Le Commissaire a informé les plaignants qu'elle était convaincue du bien-fondé de l'exception frappant le reste des documents.

Accord des tiers

Dossier : 132

Institution : *Travaux publics*
Plainte : *Refus - exception [20(1)c) et d)]*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Un particulier a demandé à voir (traduction) « un document qui contient les dates d'expiration des baux de tous les édifices à bureaux de la région de la Capitale nationale mentionnés dans le Rapport d'utilisation des locaux des Travaux publics (1983) pour la RCN ». Le Ministère a refusé la communication des documents en question en invoquant les alinéas 20(1)c) et d) de la Loi, ce à quoi le requérant s'est opposé.

Au cours de l'enquête, le plaignant a demandé à ce que l'objet de sa plainte soit limité à une liste de dix immeubles de la région de la Capitale nationale et à ce qu'on lui communique les détails relatifs aux baux de ces immeubles. Il a été découvert que les baux de deux des dix immeubles choisis renfermaient certaines conditions déjà rendues publiques. Le Ministère a donc fourni au plaignant les dates d'expiration des baux qu'il avait demandées. Dans deux autres cas, les immeubles appartenaient au gouvernement, de sorte qu'ils n'étaient pas visés par la demande de renseignements concernant les immeubles qu'il loue. Un autre immeuble appartenait à l'entreprise privée, mais n'était pas loué au gouvernement, ce qui le faisait échapper à la demande de renseignements. Il restait donc cinq immeubles.

Dans sa lettre, le plaignant a déclaré (traduction) :

> « Il est prudent et habituel dans le domaine immobilier en Ontario d'enregistrer le bail ou l'avis de bail au bureau du cadastre local si la durée du bail est de plus de sept ans. Je crois aussi savoir qu'en Ontario, si seulement un avis de bail est enregistré, le document doit contenir une clause portant que toute personne intéressée peut avoir accès au bail lui-même. Ainsi l'information relative aux baux est généralement du domaine public. »

Au cours de l'enquête, on a appris que s'il arrive que la Couronne, ou une personne qui passe un marché avec la Couronne, enregistre un avis de bail au bureau du cadastre local, la chose n'est absolument pas universelle et il n'existe d'ailleurs pas de politique gouvernementale générale en faveur de l'enregistrement.

Lorsqu'un avis est enregistré, on y trouve les noms des parties, une description de la propriété en question et, parfois, la date d'expiration du bail, les conditions de renouvellement, le montant du loyer et ainsi de suite. La personne qui enregistre le bail n'est toutefois pas obligée de fournir ces détails. La position du gouvernement fédéral énoncée dans le Règlement sur les marchés de l'État semble être de protéger le droit des entrepreneurs privés à leur vie privée. Rien ne permet au Commissaire de croire que l'industrie a l'habitude de mettre à la disposition du public (soit en enregistrant les baux, soit en fournissant l'information sur demande) les détails relatifs aux baux signés.

Le Commissaire s'est déclaré convaincue que le ministère des Travaux publics n'invoquait pas la *Loi sur l'accès à l'information* pour retenir des documents qu'il aurait autrement communiqués d'office.

Le plaignant a fait valoir que les raisons invoquées pour justifier les exceptions étaient vagues et pas réellement probantes. Le Commissaire s'est dit d'accord et a exprimé l'intention de recommander au ministère de communiquer les documents demandés.

Aux termes de l'alinéa 35(2)c) de la Loi, si le Commissaire à l'information a l'intention de recommander la communication d'un document contenant

a) soit des secrets industriels d'un tiers,
b) soit des renseignements visés à l'alinéa 20(1)b) qui ont été fournis par le tiers,
c) soit des renseignements dont la communication risquerait, selon elle, d'entraîner pour le tiers les conséquences visées aux alinéas 20(1)c) ou d),

elle doit donner au tiers une possibilité raisonnable de faire ses observations. Le Commissaire a donc contacté tous les tiers touchés par les baux des cinq immeubles pour leur faire savoir qu'elle avait l'intention de recommander la communication des détails demandés relativement aux baux. Aucun des tiers n'a donné son accord, et l'un d'entre eux a réussi à convaincre le Commissaire que si la communication de détails relatifs à des baux sur le point d'expirer ne présentait aucune menace, la communication de dates d'expiration futures pourrait permettre à d'autres de construire, d'acquérir ou de rendre autrement disponibles des locaux compétitifs au moment opportun.

Compte tenu des résultats de l'enquête, le Commissaire a informé le plaignant que, bien qu'il ne soit absolument pas nécessaire que la probabilité, la nature et la portée de l'éventuel préjudice soient les mêmes pour tous les tiers en cause, il lui semblait que la probabilité et la portée du préjudice seraient suffisamment importantes dans tous les cas pour refuser la communication des documents demandés relativement à n'importe lequel des tiers.

Respect de la vie privée des locataires

Dossier : 171(1/3)

Institution : *Commission de la Capitale nationale*
Plainte : *Refus - exception [19(1)]*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Contestée*

Le 10 mai 1984, la plaignante a présenté une demande d'accès à des documents de la Commission de la Capitale nationale (CCN). Elle a plus précisément demandé que lui soient communiqués :

a) la liste de toutes les propriétés locatives appartenant alors à la CCN et gérées par elle, à l'exception des jardins potagers;

b) le nom de tous les locataires et le loyer de chacun.

La CCN a communiqué la liste de ses propriétés locatives, mais a refusé de révéler le nom des locataires et le loyer de chacun d'eux justifiant son refus en invoquant le paragraphe (1) de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le paragraphe (1) de l'article 19 interdit « la communication de documents contenant les renseignements personnels visés à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* », c'est-à-dire,

> « ...les renseignements concernant un individu identifiable, notamment :
>
> « ...les renseignements relatifs... à des opérations financières auxquelles il a participé,...son adresse,...son nom lorsque celui-ci est mentionné avec d'autres renseignements personnels le concernant... ».

Ce qui a résulté au dépôt d'une plainte le 22 mai 1984 auprès du Commissaire à l'information. La plaignante s'opposait à la décision de la CCN de considérer les opérations commerciales entre un organisme financé par les contribuables et un particulier ou une société comme étant « personnelles » et donc soustraites à la communication. Notre enquête a débuté le 11 juin 1984.

Au cours de l'enquête, la plaignante a précisé qu'elle demandait ces renseignements pour confirmer ou infirmer des rumeurs persistantes selon lesquelles des amis du gouvernement avaient droit à un traitement de faveur du fait qu'ils étaient choisis comme locataires par la CCN et qu'ils payaient des loyers inférieurs au marché.

Une autre partie de l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* s'applique à cette allégation. En effet, l'alinéa *l*) de cet article stipule que, pour l'application de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information*, les renseignements personnels ne comprennent pas les renseignements concernant... :

> « 1) des avantages financiers facultatifs...accordés à un individu, y compris le nom de celui-ci et la nature précise de ces avantages... ».

Le paragraphe (2) de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information* doit aussi être invoqué puisqu'il stipule que des documents contenant des renseignements personnels peuvent être communiqués conformément à l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. L'alinéa m) du paragraphe (2)

de l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* stipule que la communication de renseignements personnels de cette nature est autorisée

« ...à toute autre fin dans les cas où...

« (i) des raisons d'intérêt public justifieraient nettement une éventuelle violation de la vie privée... ».

À l'examen préliminaire des dossiers—portant sur les biens agricoles, les jardins potagers, les terres vacantes, les terres impropres à la location, les propriétés commerciales, les maisons et les résidences multiples—l'enquêteur a identifiée trois catégories de locataires :

- Les organisations à but non lucratif, par exemple les administrations publiques (fédérale, provinciales, régionales et municipales), les églises, les écoles et les associations bénévoles. (Sommaire de cas 171(2/3))

- Les entreprises commerciales. (Sommaire de cas 171(3/3))

- Les locataires de locaux résidentiels. (Sommaire de cas 171(1/3))

La demande de communication du nom et du loyer des locataires de locaux résidentiels soulève un certain nombre de questions litigieuses. Au cours de l'enquête, il est devenu évident que les avocats ne s'entendaient ni sur l'interprétation des dispositions applicables de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ni sur les faits.

En résumé, les questions en litige sont les suivantes :

a) Les renseignements retenus par la CCN en vertu du paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* sont-ils visés par la définition donnée à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* de « renseignements personnels » ?

b) Les noms et les montants demandés sont-ils des renseignements concernant « des avantages financiers facultatifs » et, par conséquent, expressément exclus, en vertu de l'alinéa 3 *l)* de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, de la définition de « renseignements personnels » s'appliquant à ladite loi ?

c) Des raisons d'intérêt public justifient-elles nettement la violation de la vie privée que pourrait entraîner la communication des renseignements demandés, en sorte que ces renseignements pourraient être communiqués ainsi que l'autorise le sous-alinéa 8(2) m)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ?

L'enquêteur a obtenu, en juin 1984, des documents précisant le montant du loyer annuel payable aux termes de chacun des baux, mais non le montant réellement perçu en 1984. La CCN a fait savoir que les loyers sont négociés individuellement et que bien des facteurs entrent en ligne de compte lors de la négociation de chacun des baux. Certains des loyers, a-t-on précisé, sont devenus inférieurs à la valeur du marché lors du programme des « six et cinq », qui a eu pour effet de limiter les hausses, cela dans le cadre de l'effort anti-inflation qui a touché l'ensemble du gouvernement. De plus, au dire des porte-parole de la CCN, aucun locataire n'avait bénéficié d'un avantage financier facultatif.

En raison de l'allégation de traitement de faveur, allégation qu'a réfutée la CCN, il a fallu que nous nous penchions sur la question de savoir si, dans certains cas, le loyer n'était pas inférieur au marché.

Pour pouvoir comparer les loyers de la CCN et la valeur marchande et, à cette fin, procéder à l'examen d'un nombre statistiquement fiable de propriétés, trente propriétés ont été choisies au hasard, selon une formule fournie par un expert-conseil. L'évaluation des propriétés retenues a été confiée à un évaluateur spécialisé dans l'immobilier, indépendant et reconnu.

La CCN s'est opposée à ces démarches et elle a fait savoir que

> (traduction)...du fait qu'il n'y a aucun cas flagrant de traitement de faveur (avantages facultatifs), l'analyse projetée des loyers payés constitue, en somme, une opération qui ne devrait pas avoir lieu, les renseignements recherchés étant protégés en vertu du paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

J'ai signifié mon désaccord, et les évaluations ont été effectuées.

L'évaluateur a obtenu la liste des adresses des 30 propriétés, mais n'a jamais été informé par qui que ce soit au Commissariat à l'information du montant du loyer demandé ni pour ces propriétés, ni pour d'autres.

L'évaluateur a procédé conformément aux normes de sa profession et a comparé les propriétés de la CCN à d'autres propriétés immobilières du quartier ou d'autres propriétés immobilières semblables situées ailleurs pour établir la gamme de la valeur marchande, c'est-à-dire l'écart entre le minimum qu'un propriétaire pourrait obtenir et le maximum qu'un locataire pourrait payer sur le marché libre.

Dans 26 cas sur 30, il est apparu que la valeur marchande en août était supérieure aux loyers demandés par la CCN en juin 1984. Dans trois cas, il n'y avait pas d'écart, et dans un cas, le loyer de la CCN était supérieur au marché. En moyenne, la valeur du marché était supérieure de 65 p. 100 aux loyers de la CCN.

Il peut y avoir une foule de raisons—et des raisons valables—pour que les loyers de la CCN semblent inférieurs au marché. En effet, les évaluations faites en août 1985 fournissent une preuve *prima facie* selon laquelle les loyers de la CCN étaient en général inférieurs à la valeur du marché au moment desdites évaluations. Cependant, les déclarations publiques faites en 1986 par des cadres de la CCN selon lesquelles les loyers étaient ramenés au niveau du marché appuient fermement la conclusion voulant que les loyers avaient été inférieurs à la valeur marchande.

Pour en arriver à un juste équilibre entre les intérêts divergents de la plaignante, des locataires, de la CCN et du public, nous avons multiplié les rencontres avec des cadres de la CCN, mais en vain. Au bout du compte, la CCN a contesté l'exactitude de l'évaluation faite et a fait savoir qu'elle procéderait à sa propre évaluation des mêmes propriétés.

En mai 1986, 352 locataires occupant des locaux résidentiels de la CCN ont été invités à faire connaître leur point de vue sur les raisons pour lesquelles les renseignements demandés par la plaignante ne devraient pas être communiqués. Pour atteindre les anciens locataires, nous avons fait paraître un avis dans les journaux locaux.

Nous avons reçu au delà de 100 réponses écrites et de 50 appels téléphoniques, en général de locataires. Tous, pratiquement, s'opposaient à la communication des renseignements demandés. Cependant, quelques-uns ont confirmé avoir eux aussi entendu des rumeurs selon lesquelles certains locataires faisaient l'objet d'un traitement de faveur en ce qui concerne leur loyer.

Voilà les faits. Nous pouvons maintenant aborder les trois questions en litige.

Question en litige

a) Les renseignements retenus par la CCN en vertu de l'alinéa 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* sont-ils visés par la définition donnée à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* de « renseignements personnels » ?

Les renseignements demandés concernent à l'évidence des opérations financières et le nom et l'adresse d'individus—tous des exemples de « renseignements personnels » définis à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*—portent sur des individus identifiables et, par conséquent, sont visés par la définition générale de l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Sous réserve de toute exception à cette définition, la CCN ne serait pas autorisée à communiquer les renseignements demandés, sauf s'ils étaient visés par les dispositions de l'article 8 de la même loi.

Question en litige

b) Les noms et les montants demandés sont-ils des renseignements concernant « des avantages financiers facultatifs » et, par conséquent, expressément exclus, en vertu de l'alinéa 3 *l*) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, de la définition de « renseignements personnels » s'appliquant à ladite loi ?

Les avantages consentis à certains individus qui répondent à certains critères établis à l'avance peuvent ne pas constituer des avantages facultatifs aux termes de l'alinéa 3 *l*) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Exemple : le supplément de revenu garanti auquel ont droit les retraités à faible revenu. Cependant, l'avantage qui ne se fonde sur aucun critère établi à l'avance ou que sur quelques critères, par exemple, une bourse attribuée par le gouvernement à un chercheur ou un artiste, peut être visé par cet alinéa. Le processus d'attribution peut être légal, et les objectifs louables, mais les renseignements personnels entrent dans la description de l'alinéa 3 *l*) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et non, par conséquent, dans la définition des « renseignements personnels » de la même loi, devant de ce fait obligatoirement être communiqués en vertu de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Enfin, des avantages, facultatifs ou non, peuvent être accordés dans des circonstances telles que des raisons d'intérêt public justifieraient la communication des renseignements personnels pertinents conformément au sous-alinéa 8(2) m)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Dans le cas des locations, le formulaire normalisé de la CCN renferme le passage suivant :

> (traduction) Il est entendu que ceci est une demande pour louer et est assujetti à une approbation et/ou une acceptation officielle. La Commission peut, *à sa propre discrétion*, accepter ou rejeter toute demande reçue sans tenir compte de l'ordre par lequel elle est produite.

D'après notre enquête, la CCN s'est comportée en général comme tout gestionnaire de biens immobiliers prudent lorsqu'elle a étudié les demandes de locataires potentiels : leur solvabilité, leurs antécédents comme locataires, la taille des familles et ainsi de suite. Mais elle a aussi appliqué des critères qui ne sont en général pas retenus par d'autres propriétaires et qui ne se fondent pas sur des pratiques commerciales. Ces critères visaient des lignes de conduite du gouvernement ou de la Commission, ou des motifs humanitaires ou pour régler des problèmes communautaires. Les critères excluaient aussi expressément les politiciens, leurs conjoints et les partis politiques à moins de dispositions contraires d'une loi du Parlement ou d'une directive du Cabinet.

Au sujet de la question de l'avantage facultatif, la CCN a soutenu que l'exception prévue à l'alinéa 3 *l*) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* doit être interprétée d'une manière stricte. Autrement dit, on doit disposer d'une preuve incontestable selon laquelle un individu a obtenu un avantage financier direct avant de pouvoir communiquer les renseignements personnels pertinents.

La CCN a produit une liste de facteurs susceptibles d'expliquer que ses loyers paraissent inférieurs au marché :

(1) la période depuis laquelle la propriété appartient à la Commission et est louée à des tiers;

(2) l'effet de programmes comme celui de la Commission anti-inflation, les lignes directrices du gouvernement fédéral en matière de restrictions et les contrôles provinciaux des loyers qui s'appliquent;

(3) aucune raison manifeste justifiant des hausses de loyer autres que les hausses différentielles (aucune vente, aucun refinancement);

(4) d'autres facteurs matériels, par exemple :

   a) absence générale de sous-sol aménagé ou d'espace de sous-sol utilisable aménagé ou non;

   b) âge et état du système de chauffage;

   c) âge et état des fenêtres (contribuant aux notes de chauffage élevées);

   d) isolation;

   e) problèmes de suintement ou de drainage dans les sous-sols;

   f) nombre, âge et état des salles de bains;

   g) état et accessibilité des approvisionnements en eau;

   h) système septique;

i) proximité des transports en commun (isolement des locaux loués);

j) risques de vandalisme et de vol;

k) aménagement intérieur;

l) services d'entretien (la CCN ne s'occupe en général pas de la décoration intérieure des locaux résidentiels, mais peut fournir la peinture), le locataire est responsable de l'entretien de la pelouse, du jardin, etc.);

m) proximité des écoles et des autres services;

n) incertitude des locataires en ce qui a trait à la durée des baux : les propriétés n'ayant pas été acquises à titre de placements, peuvent être utilisées à des fins non résidentielles ou démolies à bref délai pour d'autres projets de la CCN;

(5) la politique officielle que la CCN doit respecter en tant que société d'État et propriétaire de terres de la Couronne.

En résumé, la CCN a précisé

> (traduction) qu'il se peut que le loyer payé par un locataire donné ne tienne pas compte des responsabilités dévolues audit locataire dans le cadre des négociations ayant pris place entre celui-ci et la CCN. Il s'ensuit que le locataire peut consacrer d'autres montants que le loyer à l'entretien de la propriété louée. Le loyer peut ne pas refléter non plus la politique du gouvernement en matière de fixation des loyers des terres de la Couronne, politique que la CCN, à titre de société d'État, doit respecter.

Bien des locataires ont déclaré qu'ils estimaient que leur loyer correspondait au marché pour ce qu'ils considéraient comme des logements inférieurs aux normes.

Le simple fait d'attribuer un bail ne constitue pas un avantage financier facultatif. Cependant, il se pourrait que la preuve *prima facie* de traitement de faveur fasse qu'il en soit ainsi. Dans ce contexte, il doit être précisé que, si des rumeurs de traitement de faveur existent, aucun cas précis n'a été repéré.

J'admets aussi que l'évaluation n'ait pas tenu compte de certains des facteurs invoqués par la CCN et les locataires, et que nous ne disposons pas de preuves suffisantes pour établir si le fait de fixer des loyers inférieurs au marché—et, le cas échéant, lesquels—constitue un avantage facultatif dans les cas particuliers soit pour des raisons valables ou, ainsi que le donne à entendre la plaignante, en raison d'ententes « de complaisance ».

On peut cependant affirmer avec certitude qu'il existe une preuve *prima facie* selon laquelle au moment de la demande de communication des renseignements, les loyers de la CCN en ce qui a trait aux baux résidentiels étaient en général inférieurs au marché. Reste donc à savoir si des raisons d'intérêt public justifient la communication des renseignements demandés.

Question en litige

c) Quoi qu'il en soit, des raisons d'intérêt public justifient-elles nettement la violation de la vie privée que pourrait entraîner la communication des renseignements demandés, en sorte que ces renseignements pourraient être communiqués ainsi que l'autorise le sous-alinéa 8(2) m)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*?

Sous réserve d'un préavis écrit au Commissaire à la protection de la vie privée, la disposition relative à l'intérêt public du sous-alinéa 8(2) m)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* autorise une institution fédérale à communiquer des renseignements personnels sans le consentement de l'individu qu'ils concernent lorsque

> « des raisons d'intérêt public justifieraient nettement une éventuelle violation de la vie privée... ».

Les observations de la Commission de la Capitale nationale étaient les suivantes :

> (traduction) Les raisons d'intérêt public sont moins qu'évidentes du fait que le public ne tirerait aucun avantage général à connaître les renseignements demandés. De plus, comme certaines des modalités faisant partie intégrante des baux ne seraient pas communiquées, l'exercice pourrait induire le public en erreur et être injuste pour les locataires.

Pour pouvoir prouver que des raisons d'intérêt public justifient nettement une éventuelle violation de la vie privée, des normes élevées doivent être atteintes en ce qui a trait tant à l'importance qu'à la nature desdites raisons. Le simple fait que des terres publiques soient louées n'implique certainement pas en vertu de la législation que le public a le droit de savoir.

Le responsable de cette institution a établi, conformément au sous-alinéa 8(2)m)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, qu'il n'y a pas, dans ce cas, de raisons d'intérêt public ou que, s'il y en avait, elles ne seraient pas suffisamment convaincantes ou importantes pour justifier une éventuelle violation de la vie privée.

Les observations suivantes ont par ailleurs été formulées au nom de la plaignante : elle cherchait à confirmer ou à infirmer les rumeurs selon lesquelles certains locataires auraient eu droit à des ententes « de complaisance » et selon lesquelles des amis ou des membres de la famille de politiciens auraient plus facilement accès aux baux de la CCN.

Un certain nombre de questions se posent à cet égard :

a) Que signifie « raisons d'intérêt public » pour les fins de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ?

b) Dans le contexte de cette plainte, qu'est-ce que l'« éventuelle violation de la vie privée » ?

c) Que signifie « justifieraient nettement » compte tenu des circonstances de cette plainte ?

La notion de « raisons d'intérêt public » n'appelle pas une définition abstraite unique. La définition peut dépendre des faits, de toute fin prévue expressément dans une loi et des attitudes publiques ou privées.

L'article 19 doit être interprété comme une exception précise et limitée au droit général d'accès. Mais il s'agit d'une exception particulière parce qu'elle englobe, sous forme de renvoi, des dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Le droit général d'accès aux documents de l'administration fédérale doit en conséquence être évalué en fonction de l'objet et de toute disposition précise de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

La *Loi sur la protection des renseignements personnels* fait pencher l'équilibre en faveur de l'intérêt privé en raison de l'utilisation de l'expression « justifieraient nettement » au sous-alinéa 8(2)m)(i). De toute évidence, le législateur a voulu que les renseignements demandés ne soient pas communiqués dans les cas où, eu égard à toutes les circonstances applicables, les raisons d'intérêt public ont une importance égale à l'invasion de la vie privée qui pourrait résulter de la communication desdits renseignements. En conséquence, pour l'emporter, les raisons d'intérêt public doivent être, de façon démontrable, plus importantes que les raisons d'intérêt privé.

La démonstration dépend de divers facteurs. Entre autres, la mesure dans laquelle la société en général et les personnes concernées en particulier tiennent les renseignements demandés pour privés—c'est-à-dire la question de savoir s'ils concernent une question délicate et très personnelle (par exemple une déficience imperceptible) ou une question générale (par exemple la taille et le poids approximatifs).

L'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* suppose explicitement un certain droit de regard en ce qui a trait au nom et à l'adresse d'un individu ainsi qu'aux renseignements financiers le concernant—questions visées précisément par la demande de communication de la plaignante.

Pour ce qui est du montant du loyer payé, la situation est ambiguë. Habituellement, les montants payés en loyer ont clairement trait aux affaires financières des locataires—question précisée à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* parmi les éléments des « renseignements personnels » qui ne sont pas ordinairement communiqués. Mais en général, les propriétaires à la recherche de locataires font connaître publiquement le montant du loyer demandé pour une propriété donnée. Ils communiquent aussi couramment ce montant sans le consentement du locataire dans diverses circonstances, par exemple, lors de pratiquement toute opération immobilière et en raison de la solidarité entre créanciers. En fait, au moment du dépôt de la demande de communication qui nous intéresse, la CCN avait pour principe de divulguer normalement aux créanciers qui le demandaient le montant du loyer payé ainsi que, le cas échéant, l'ampleur des arriérés de locataires donnés.

En outre, le caractère privé du montant du loyer payé s'apparente à celui de la valeur sur le marché immobilier de la résidence d'un individu donné, valeur qu'il est normalement possible de connaître en consultant les rôles d'évaluation d'impôt ou les documents concernant les transactions immobilières et les expropriations.

Il faut encore tenir compte des préjudices susceptibles d'être causés aux individus concernés par l'invasion de leur vie privée. Il n'est pas nécessaire de prouver qu'il y aura ou qu'il pourra y avoir un préjudice précis, mais l'invasion de la vie privée sera nécessairement plus grave si elle entraîne un préjudice pour la personne qui en fait l'objet, par exemple, un déshonneur, un harcèlement, la perte d'argent, d'un emploi ou d'amis ou encore une publicité défavorable. Les effets de l'invasion de la vie privée associée à la communication de renseignements personnels sont difficilement prévisibles. C'est pourquoi il devient nécessaire de tenir compte non seulement du préjudice potentiel comme tel, mais aussi de son éventualité.

Dans leurs observations, certains locataires se sont objectés à ce qu'un journaliste veuille s'immiscer dans leur vie privée en obtenant et en publiant leur nom et le montant de leur loyer. Certains des locataires de locaux résidentiels de la CCN pourraient subir un préjudice si les renseignements demandés—noms, adresses et loyers—étaient publiés : vu les rumeurs de traitement de faveur, le simple fait qu'on sache qu'ils sont des locataires de la CCN pourrait leur causer une certaine gêne.

Un des locataires a notamment fait valoir le point de vue suivant :

> (traduction) Je ne comprends pas en quoi la communication de ces renseignements personnels servirait les intérêts de la population. Cependant, à moins qu'elle ne s'accompagne du dossier financier complet de chacune des propriétés, une telle communication pourrait nuire considérablement aux locataires.
>
> Nous sommes déjà aux prises avec une « nuisance » à l'égard du public, « nuisance » qui ne pourra que s'accentuer tant que tout ce dossier ne sera pas clos.
>
> Par exemple, il est fréquent que des gens passent chez nous pour se rendre à un ruisseau qui borde notre propriété, même s'il est facile d'y avoir accès par un terrain vacant de l'autre côté. L'excuse qu'on nous sert, c'est qu'il s'agit d'une propriété appartenant à la CCN, et donc à la population. Le dernier « visiteur » est allé jusqu'à me dire : « Pour ce que vous payez en fait de loyer!! »
>
> Certains de ces échanges sont inutilement pénibles en raison des faux renseignements dont disposent les « visiteurs » , et les médias favorisent cette situation en faisant savoir que chacun a accès aux terres du « gouvernement » , et que de toute façon, les loyers ne sont pas assez élevés.
>
> À mon sens, ces problèmes, associés à la protection de la vie privée, ne feraient que s'accentuer si les noms, les adresses et le montant des loyers étaient communiqués.

Il se pourrait que la communication des renseignements prouve qu'aucun des locataires de la CCN n'a droit à une entente « de complaisance », ou alors elle pourrait révéler l'identité de ceux qui font et de ceux qui ne font pas l'objet d'un tel traitement de faveur. Par ailleurs, la non-communication des renseignements rend tous les locataires suspects du fait des rumeurs de favoritisme. Il pourrait donc être dans l'intérêt public de clarifier la situation en communiquant les renseignements demandés.

L'article 10 de la *Loi sur la Capitale nationale* (S.R.C., 1970, ch. N-3) établit les buts, objets et pouvoirs de la CCN. En voici les extraits pertinents :

« 10. (1) La Commission a pour buts et objets de préparer des plans d'aménagement, de conservation et d'embellissement de la région de la Capitale nationale et d'y aider, afin que la nature et le caractère du siège du gouvernement du Canada puissent être en harmonie avec son importance nationale.

(2) Aux fins de la présente loi, la Commission peut...

(b) vendre, concéder, transférer, céder à bail ou autrement aliéner tous biens à quelque personne que ce soit, ou les lui rendre accessibles, sous réserve des conditions et limitations que la Commission juge nécessaires ou opportunes;... »

La CCN a établi, dans son Manuel d'administration, une série de lignes de conduite visant à « assurer, dans de bonnes conditions d'efficacité et d'efficience, la location des biens immobiliers de la Commission de la Capitale nationale ».

Cette activité touche des deniers et des biens publics, et des raisons d'intérêt public puissantes justifient la communication de renseignements montrant si la CCN traite les personnes avec lesquelles elle fait des opérations financières avec efficacité et équité.

Dans ses observations, la CCN a fait valoir que la communication de renseignements inexacts ou trompeurs pourrait causer un préjudice. À l'appui, elle a invoqué les nombreux facteurs mentionnés ci-dessus, facteurs, a-t-elle précisé, qui doivent être pris en considération pour établir si les loyers payés correspondent ou non au marché. À l'évidence, certains des facteurs s'appliquent, et bien des locataires les ont aussi mentionnés.

Les facteurs suivants renforcent cependant les raisons d'intérêt public :

a) L'évaluation faite pour le compte du Commissaire qui, au minimum, fournit une preuve *prima facie* selon laquelle les loyers de la CCN sont généralement inférieurs au marché.

b) Le fait que des porte-parole de la CCN ont récemment admis publiquement que certains des loyers de la Commission se situent ou se sont déjà situés en deçà du marché.

c) Les rumeurs, antérieures à la demande de communication, selon lesquelles certains individus ont pu faire l'objet de traitements de faveur de la part de la CCN.

d) L'impact qu'a pu avoir le programme de restrictions des « six et cinq » imposé par le gouvernement sur la capacité de la CCN de fixer les loyers en fonction du marché.

Il ne s'agit pas d'un cas où un requérant cherche à obtenir des renseignements à partir d'allégations sans aucun fondement. La preuve *prima facie*, selon laquelle certains des loyers de la CCN—et peut-être tous—sont ou ont été inférieurs au marché, ne fait aucun doute.

À mon sens, même si quelques locataires seulement payaient un loyer inférieur au marché, il n'en serait peut-être pas moins dans l'intérêt public de communiquer tous les documents, surtout s'il était impossible d'établir qu'une personne donnée a, à un moment précis, obtenu un avantage facultatif.

Il serait également extrêmement pénible d'établir chacun des petits avantages financiers facultatifs consentis à l'occasion pour toute raison. S'il fallait que les utilisateurs de la *Loi sur l'accès à l'information* présentent de nouvelles demandes d'accès à ces renseignements à d'autres moments, ce serait chaque fois la lutte entre la CCN et le Commissariat à l'information pour savoir lequel des deux aurait procédé à l'évaluation la plus précise. Dans le cas présent, les raisons d'intérêt public se fondent sur le droit du public de savoir une fois pour toute à quoi s'en tenir au sujet des locations de la CCN—sans avoir à poursuivre une cible en mouvement.

Les faits mis au jour par l'enquête créent un intérêt public légitime qui doit l'emporter sur l'intérêt privé : la population a le droit de savoir si la CCN a établi des loyers subventionnés et si elle a attribué les propriétés en faisant l'objet d'une manière équitable et publique. L'intérêt public est réel, que l'établissement de loyers inférieurs au marché constitue ou non un « avantage financier facultatif ».

Il me semble qu'il est possible de servir l'intérêt public sans autoriser l'accès aux noms des locataires. Pour que le public puisse décider s'il juge équitables les loyers de la CCN, il suffit de communiquer le montant des loyers se rapportant aux adresses qui ont déjà été rendues publiques.

Il est loisible à tout utilisateur de la *Loi sur l'accès à l'information* d'alléguer que la CCN a conféré un avantage financier facultatif à un locataire donné et que le nom du locataire concerné devrait être communiqué. Il est aussi possible de faire valoir, dans une demande d'accès aux documents, que le nom d'un locataire donné doit être communiqué pour une raison précise dans l'intérêt public.

En raison des rumeurs antérieures au dépôt de cette plainte et selon lesquelles certains locataires de locaux résidentiels de la CCN auraient droit au favoritisme de cet organisme, et parce que certains des loyers de la CCN étaient inférieurs au marché au moment de la demande, dans ce cas-ci le Commissaire à l'information en est arrivée à la conclusion que les raisons d'intérêt public doivent l'emporter dans ce cas, et elle a recommandé que la liste ayant fait l'objet

de la demande et renfermant les adresses des locataires de locaux résidentiels de la CCN ainsi que les loyers demandés en 1984 soit communiquée à la partie plaignante, sous réserve que le principe des prélèvements s'applique pour que, compte tenu du paragraphe 1 de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information*, les noms des locataires de locaux résidentiels soient exclus.

La CCN n'a pas accepté cette recommandation et la plaignante a soumis une demande en révision devant la Cour afin d'obtenir accès aux documents concernant les locataires de locaux résidentiels.

Organisations à but non lucratif

Dossier : 171(2/3)

Institution : *Commission de la Capitale nationale*
Plainte : *Refus - exception [19(1)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Affaire réglée*

Le 10 mai 1984, la plaignante a présenté une demande d'accès à des documents de la Commission de la Capitale nationale (CCN). Elle a plus précisément demandé que lui soient communiqués :

a) la liste de toutes les propriétés locatives appartenant alors à la CCN et gérées par elle, à l'exception des jardins potagers;

b) le nom de tous les locataires et le loyer de chacun.

La CCN a communiqué la liste de ses propriétés locatives, mais a refusé de révéler le nom des locataires et le loyer de chacun d'eux justifiant son refus en invoquant le paragraphe (1) de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le paragraphe (1) de l'article 19 interdit « la communication de documents contenant les renseignements personnels visés à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* », c'est-à-dire,

> « ...les renseignements concernant un individu identifiable, notamment :
>
> « ...les renseignements relatifs...à des opérations financières auxquelles il a participé,...son adresse,...son nom lorsque celui-ci est mentionné avec d'autres renseignements personnels le concernant... ».

Ce qui a résulté au dépôt d'une plainte le 22 mai 1984 auprès du Commissaire à l'information. La plaignante s'opposait à la décision de la CCN de considérer les opérations commerciales entre un organisme financé par les contribuables et un particulier ou une société comme étant « personnelles » et donc soustraites à la communication. Notre enquête a débuté le 11 juin 1984.

Au cours de l'enquête, la plaignante a précisé qu'elle demandait ces renseignements pour confirmer ou infirmer des rumeurs persistantes selon lesquelles des amis du gouvernement avaient droit à un traitement de faveur du fait qu'ils étaient choisis comme locataires par la CCN et qu'ils payaient des loyers inférieurs au marché.

Une autre partie de l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* s'applique à cette allégation. En effet, l'alinéa *l*) de cet article stipule que, pour l'application de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information*, les renseignements personnels ne comprennent pas les renseignements concernant... :

> « *l*) des avantages financiers facultatifs...accordés à un individu, y compris le nom de celui-ci et la nature precise de ces avantages... »

Le paragraphe (2) de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information* doit aussi être invoqué puisqu'il stipule que des documents contenant des renseignements personnels peuvent être communiqués conformément à l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. L'alinéa m) du paragraphe (2) de l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* stipule que la communication de renseignements personnels de cette nature est autorisée

> « ...à toute autre fin dans les cas où...
>
> « (i) des raisons d'intérêt public justifieraient nettement une éventuelle violation de la vie privée... ».

À l'examen préliminaire des dossiers—portant sur les biens agricoles, les jardins potagers, les terres vacantes, les terres impropres à la location, les propriétés commerciales, les maisons et les résidences multiples—l'enquêteur a identifié trois catégories de locataires :

- Les organisations à but non lucratif, par exemple les administrations publiques (fédérale, provinciales, régionales et municipales), les églises, les écoles et les associations bénévoles. (Sommaire de cas 171(2/3))
- Les entreprises commerciales. (Sommaire de cas 171(3/3))
- Les locataires de locaux résidentiels. (Sommaire de cas 171(1/3))

L'enquêteur a contesté le recours au paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* dans le cas des organisations à but non lucratif. Ce paragraphe a trait aux « renseignements personnels » définis à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, lequel ne porte que sur les renseignements concernant des individus et non d'autres entités juridiques.

La CCN a par la suite invoqué l'alinéa b) de l'article 18 ainsi que les alinéas c) et d) du paragraphe de l'article 20 de la *Loi sur l'accès à l'information*. L'alinéa 18 b) confère au responsable d'une institution fédérale le pouvoir de refuser la communication de documents contenant :

> « ...des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la compétitivité d'une institution fédérale... »

et les alinéas 20(1) c) et d) disposent que le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant :

> « ...c) des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou profits financiers appréciables à un tiers ou de nuire à sa compétitivité;

« d) des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement d'entraver des négociations menées par un tiers en vue de contrats ou à d'autres fins ».

Suite à la suggestion du Commissariat à l'information à l'effet qu'aucune de ces exceptions ne s'applique aux organisations à but non lucratif, la CCN s'est engagée à communiquer les renseignements demandés à l'égard des administrations fédérale, provinciales, régionales et municipales, des églises, des écoles et des organisations à but non lucratif. En conséquence, cet aspect de la plainte a été réglé.

Documents de la GRC

Dossier : 195

Institution : *Archives publiques*
Plainte : *Refus - exception [15(1)d)(ii), 16(1)c)(ii) et 17]*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Affaire réglée*

La plainte avait trait à une demande de communication de documents de la GRC conservés par les Archives publiques. Les documents en question ont été communiqués au plaignant, sauf certaines parties faisant l'objet d'une exception en vertu des dispositions de la Loi concernant les affaires internationales et la défense [15(1)d)(ii)], l'application de la Loi et les enquêtes [16(1)c)(ii)] et la sécurité des individus [17]. Ce sont lesdites exceptions qui ont entraîné la plainte.

L'enquête a donné lieu à un examen des documents ayant fait l'objet d'une exception ainsi qu'à bon nombre de rencontres et d'échanges de correspondance avec les Archives publiques et le Service Canadien du renseignement de sécurité (SCRS), l'institution fédérale maintenant chargée de s'occuper de ces documents.

Par suite de l'enquête, les Archives publiques, sur l'avis du SCRS, ont communiqué l'information ayant fait l'objet d'une exception en vertu du sous-alinéa 15(1)d)(ii) et ont retiré l'exception invoquée en vertu de l'article 17 de la Loi, mais ont continué de refuser la communication des noms des agents spéciaux de la Gendarmerie Royale des Territoires du Nord-Ouest en vertu du sous-alinéa 16(1)c)(ii).

Après avoir pris connaissance des observations du plaignant, des Archives publiques et du SCRS, le Commissaire a conclu que la plainte était fondée et a recommandé la communication de l'information retenue aux termes du sous-alinéa 16(1)c)(ii). Par suite de cette recommandation, les Archives publiques ont communiqué toute l'information qui avait été jusqu'alors retenue.

Dossier d'un employé

Dossier : 319

Institution : *Défense nationale*
Plainte : *Refus - exception [19 (1)]*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Partiellement réglée*

La plainte concernait le refus par le ministère de la Défense nationale (MDN) de divulguer certains renseignements

relatifs à l'emploi d'une personne nommée, attendu qu'ils étaient de nature personnelle en vertu de l'article 19 de la Loi.

L'enquête a révélé que les renseignements contenus dans les dossiers du MDN auraient dû être divulgués, parce qu'ils concernaient le poste ou les fonctions de la personne en question pendant qu'elle était à l'emploi du ministère. Le Commissaire a donc recommandé au ministre de la Défense nationale de communiquer les documents au plaignant.

Des renseignements supplémentaires ont donc été transmis au plaignant, mais une partie du dossier a été retenue à titre de renseignements personnels protégés par l'article 19. Le Commissaire a jugé que les parties retenues contenaient effectivement des renseignements personnels sur cette personne et qu'elles ne concernaient pas son poste ou ses fonctions en tant qu'employé du MDN.

Procès-verbaux retenus

Dossier : 320

Institution : *Société canadienne d'hypothèques et de logement*
Plainte : *Refus - exception [21(1)b)]*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Affaire contestée*

Une personne s'est plainte du refus de la SCHL de lui communiquer les procès-verbaux des réunions de son conseil d'administration pour la période allant de 1970 au 31 mars 1985. Pour justifier ce refus, la SCHL a invoqué l'alinéa 21(1)b) qui porte ce qui suit :

« 21.(1) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents datés de moins de vingt ans lors de la demande et contenant

...

b) des comptes rendus de consultations ou délibérations où sont concernés des cadres ou employés d'une institution fédérale, un ministre de la Couronne ou le personnel de celui-ci;... »

Après enquête, le Commissaire a informé le président de la SCHL que, s'il existe peut-être des raisons valables de ne pas communiquer certaines parties des documents demandés en vertu de l'alinéa 21(1)b), le reste devrait être communiqué conformément au principe des prélèvements prévu à l'article 25 de la Loi. L'organisme a rejeté la suggestion.

En expliquant cette position, le Commissaire a déclaré au plaignant : (traduction)

« Comme nous le soutenons depuis le début, la SCHL peut avoir de bonnes raisons de refuser la communication de la totalité de ses procès-verbaux — nous ne savons tout simplement pas quelles sont ces raisons, et il semble maintenant qu'on n'arrivera jamais à les découvrir.

D'après le jugement rendu dans l'affaire du CRTC, la Cour fédérale ne peut vous être d'aucun secours car, en pareil cas, tout droit à la communication de documents exigible devant les tribunaux est soumis à la discrétion du président de la SCHL. La SCHL ayant rejeté notre proposition

de médiation, il est d'autre part inutile que nous continuions à nous occuper de l'affaire. C'est donc à regret que nous fermons notre dossier relatif à votre plainte.»

Prélèvement

Dossier : 323

Institution : *Affaires extérieures*
Plainte : *Refus - exception [15(1)]*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Partiellement réglée*

Le requérant demandait que lui soient communiqués tous les documents analysant les conséquences éventuelles pour le Canada de la réélection du président américain Ronald Reagan en 1984 et toutes les communications concernant cette analyse.

Le Ministère a refusé de divulguer tout document relatif à cette demande, invoquant les dispositions sur les affaires internationales et la défense [15(1)] contenues dans la Loi.

Après enquête, le Commissaire a écrit au Secrétaire d'État aux Affaires extérieures, lui recommandant de divulguer les documents dans la mesure où l'y autorisait l'article 25 de la Loi, puisqu'ils contenaient de nombreuses citations des médias et d'autres renseignements largement diffusés au cours des mois précédant et de la période suivant immédiatement les élections américaines de 1984. Le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures a répondu que cinq documents, prélevés conformément à l'article 25, seraient rendus disponibles.

Le Commissaire a jugé que le reste des renseignements tombaient effectivement sous le coup de l'exception du paragraphe 15(1).

Dispense du secret professionel des avocats

Dossier : 339(1/2)

Institution : *Affaires extérieures*
Plainte : *Refus - exception [23]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Partiellement réglée*

Une personne s'est plainte de ce que les documents qu'elle avait demandés aux Affaires extérieures avaient été expurgés en vertu de l'article 23 qui traite du secret professionnel liant un avocat à son client.

Par suite de l'enquête, le Ministère a levé cette règle du secret professionnel dans neuf des 13 cas où elle avait été invoquée relativement à un document en particulier.

Problème d'un chercheur

Dossier : 341

Institution : *Emploi et Immigration Canada*
Plainte : *Refus - exception [19(1)]*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Affaire contestée*

Cette plainte concerne un refus d'accès à des documents touchant « les politiques et procédures canadiennes d'immigration qui s'appliquaient au cas de (nom d'une personne) au cours des années 1948-1951 ». Ce refus était imposé en vertu du paragraphe 19(1) touchant les renseignements personnels.

Le plaignant était un chercheur qui voulait rédiger un article pour une revue historique. Le Ministère avait des archives pouvant contenir des documents uniques en leur genre qui seraient précieux pour son projet. Cependant, le Ministère l'informa que la plupart de ces documents contenaient des renseignements personnels protégés. Les documents disponibles étaient des coupures de presse que le plaignant possédait déjà.

Le plaignant demanda au ministère de bien vouloir l'autoriser à consulter les documents en question en vertu des dispositions de divulgation discrétionnaire prévues à l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, lesquelles se lisent ainsi :

> « 8(2) Sous réserve de toute autre Loi du Parlement, les renseignements personnels placés sous le contrôle d'un organisme gouvernemental peuvent être divulgués

> ...

> j) à toute personne ou tout groupe pour fins de recherche ou de compilation statistique, si le chef de l'organisme gouvernemental

> ...

> (ii) obtient de la personne ou du groupe un engagement écrit à ne pas divulguer l'information demandée sous une forme qui pourrait permettre d'identifier la personne décrite;... »

Aucune suite n'ayant été donnée à sa demande, le plaignant adressa sa plainte au Commissariat à l'information.

L'enquêteur examina minutieusement les documents du ministère ainsi que ceux des Archives publiques concernant des personnes semblables ou pareilles à celles ayant fait l'objet d'une exception.

Le plaignant qui se considère comme un chercheur historique était prêt à signer l'engagement prévu au sous-alinéa 8(2) j)(ii) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Il était prêt à s'engager à ne pas faire mention des dossiers du ministère.

Le Commissaire signala au ministre en janvier 1986, l'offre du plaignant et lui recommanda de permettre au plaignant de consulter les documents présentant un intérêt pour lui.

Comme le Ministère semblait retarder la divulgation des documents demandés, le Commissaire avertit le Ministre, le 21 mars 1986, qu'elle n'avait pas d'autre issue que d'informer le plaignant qu'il avait le droit de demander à la Cour fédérale de réviser la décision du ministère. (La demande de révision fut déposée le 9 mai 1986.)

Renseignements personnels

Dossier : 371

Institution : *Bureau du Conseil Privé*
Plainte : *Refus - exception [15(1), 16(1) et 19(1)]*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Partiellement réglée*

Cette plainte concernait la difficulté d'obtenir des renseignements sur les

activités terroristes ayant eu lieu au Québec entre le 1er juin 1964 et le 1er février 1965. Le plaignant considérait que ces activités remontaient à plus de 20 ans et que les exceptions ne devraient s'appliquer qu'à un minimum de renseignements.

L'enquête effectuée convainquit le Commissaire que le bureau du Conseil Privé avait effectué une recherche minutieuse dans les archives et qu'à une exception près les documents avaient été correctement fournis. De fait, les exceptions étaient justifiées et conformes à la Loi.

Cependant, il y avait un document excepté en vertu du paragraphe 19(1) de la Loi, identifié comme étant une « liste de personnes arrêtées et condamnées pour activités séparatistes criminelles » . La page de garde était fournie mais non la liste elle-même à cause des renseignements personnels qu'elle contenait. Le Commissaire écrivit au Premier ministre en lui recommandant d'autoriser la divulgation du document, sous réserve de ne pas dévoiler les noms des personnes non condamnées ou ayant été graciées. Le Commissaire nota également que les renseignements en question étaient publics et qu'ils pouvaient être obtenus dans les tribunaux du Québec. Par ailleurs, ces renseignements avaient été donnés dans certains journaux et on pouvait les obtenir dans les bibliothèques nationales et municipales.

En fin de compte, le bureau du Conseil Privé a remis au plaignant le document retenu, à l'exception des exemptions nécessaires.

Renseignements personnels

Dossier : 377

Institution : *Service correctionnel Canada*
Plainte : *Refus - exception [16(1)d), 19(1), 21(1)a)]*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Affaire contestée*

Un particulier s'est plaint parce que certaines parties d'un rapport qu'il avait demandées concernant les services de l'alimentation du centre psychiatrique régional du pénitencier de Saskatoon avaient été retenues aux termes des alinéas 16(1)d) et 21(1)a) et du paragraphe 19(1) de la Loi.

D'après le Commissaire certaines des exceptions invoquées en vertu de ces trois dispositions n'étaient pas valides. Aussi des démarches ont-elles été menées auprès de Service correctionnel Canada (SCC). En conséquence, les exceptions aux termes des alinéas 16(1)d) et 21(1)a) ont été levées, mais celles découlant de 19(1) ont été maintenues.

Dans un rapport au Solliciteur général, le Commissaire a recommandé la divulgation des portions restantes au plaignant. SCC a alors transmis à ce dernier un document tronqué, retenant encore certaines portions en vertu du paragraphe 19(1).

Le Commissariat reste d'avis que cette plainte est bien fondée et que la partie retenue du document devrait être communiquée au plaignant. Le Commissaire a reçu l'accord du plaignant pour déposer auprès de la Cour fédérale du Canada une demande en révision du refus de divulgation du SCC.

Communication partielle

Dossier : 392

Institution : *Environnement Canada*
Plainte : *Refus - exception [14a)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Retirée par le plaignant*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

La plainte portait sur le refus d'Environnement Canada de communiquer les comptes rendus des réunions du comité fédéral-provincial sur la pollution atmosphérique. La décision du ministère se fondait alors sur l'alinéa 14(a) de la Loi.

Le Ministère avait retenu le document demandé dans sa totalité. Toutefois, par suite de discussions menées par notre Commissariat avec le plaignant et le Ministère, l'entente suivante a été prise : le plaignant pourrait demander certains comptes rendus précis et le Ministère les lui communiquerait, exception faite des passages qui, de l'avis du ministère, pourraient porter préjudice à la conduite des affaires fédérales-provinciales s'ils étaient divulgués. Le plaignant pourrait alors examiner les documents et décider s'il souhaitait en demander la communication dans leur totalité.

Le plaignant n'a pas cherché à obtenir un échantillon des comptes rendus et le Bureau du Commissaire l'a informé que sa plainte était abandonnée.

Fragile équilibre

Dossier : 412

Institution : *Société canadienne d'hypothèques et de logement*
Plainte : *Refus - exception [18a) et d), 19(1)]*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

La plainte avait trait au refus de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) de divulguer les détails de son engagement à assurer des immeubles résidentiels à logements multiples dans la région métropolitaine de Toronto de 1978 à 1981.

La SCHL a refusé de communiquer les documents demandés sous prétexte que certaines parties contenaient des renseignements personnels dont la divulgation est interdite en vertu du paragraphe 19(1), et qu'ils renfermaient des renseignements financiers, commerciaux ou techniques appartenant à une institution fédérale et ayant une valeur importante [18a)], ainsi que des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter un préjudice appréciable aux intérêts financiers du gouvernement du Canada ou de causer des avantages injustifiés à une personne [18d)].

Au cours des négociations avec la SCHL, celle-ci a fait valoir, aux termes de la Loi, d'autres motifs d'exception qu'on ne saurait ignorer :

1. En vertu de l'alinéa 18b), l'institution peut retenir des documents dont la communication risquerait vraisemblablement de nuire à sa compétitivité.

2. En vertu des alinéas 20(1)b), c) et d), l'institution doit refuser la communication de documents contenant des renseignements financiers ou commerciaux fournis par un tiers à titre confidentiel à la SCHL et qui sont traités comme tels de façon constante par ce tiers, ou des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la compétitivité du tiers ou d'entraver des négociations menées par lui en vue de contrats ou à d'autres fins.

Le Commissaire n'a pas l'habitude de suggérer d'autres motifs d'exception aux termes de la Loi ou de laisser de côté des motifs additionnels qui n'ont pas été avancés dans les délais prescrits par la Loi. Lorsqu'elle le fait, elle doit fournir des explications au plaignant. Dans le cas présent, l'exception invoquée en vertu de l'alinéa 18b) était étroitement liée aux motifs des alinéas 18a) et d), ce qui fait que le Commissaire a accepté ladite exception plus comme une clarification des motifs initiaux que comme un motif tout à fait nouveau.

Les exceptions aux termes des alinéas 20(1)b), c) et d) se rattachent toutes aux droits de tiers qui n'étaient au courant ni de la demande de communication ni de la plainte. Il aurait été injuste pour les tiers de ne pas tenir compte de leurs intérêts aux termes de la Loi simplement parce que la SCHL n'avait pas invoqué au départ d'exceptions en leur faveur.

La SCHL fixe ses primes à l'aide d'une méthode complexe d'évaluation des risques qui tient compte de la proportion de capitaux propres, du genre de construction, du nombre de logements par immeuble, de l'emplacement, du marché immobilier, des résultats passés du prêteur et de l'entrepreneur. Le Commissaire s'est déclaré convaincue que la divulgation des détails relatifs à l'engagement d'assurance aurait vraisemblablement une valeur importante pour les concurrents et, donc, que l'exception invoquée en vertu de l'alinéa 18a) était justifiée. Même une information datant d'un certain nombre d'années serait utile à cet égard.

La SCHL a fait valoir que la divulgation des détails relatifs à l'engagement d'assurance pourrait procurer à ses concurrents un avantage qui nuirait à sa compétitivité sur le marché de l'assurance hypothécaire. Les établissements de crédit qui souscrivent une assurance hypothécaire le font depuis toujours en tenant pour acquis que l'information qu'ils fournissent sera traitée de façon confidentielle. Si les prêteurs découvraient qu'en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, la SCHL pourrait être amenée à divulguer de l'information, cela risquerait d'influer sur leurs décisions commerciales. Le Commissaire s'est déclaré convaincue que l'exception invoquée en vertu de l'alinéa 18b) était justifiée car la divulgation aurait pu nuire à la compétitivité de la SCHL.

Aux termes de l'alinéa 18d), la SCHL a soutenu que de telles répercussions sur la compétitivité pourraient entraîner une perte absolue d'affaires ou un retrait sélectif des meilleurs risques, ce qui pourrait réduire le fonds d'assurance hypothécaire à un point tel qu'il ne serait plus suffisant pour faire face aux responsabilités futures.

Les renseignements relatifs aux engagements d'assurance sont fournis par les établissements de crédit à titre confidentiel. Le Bureau n'est pas au courant, sauf dans les cas où les détails des hypothèques sont enregistrés, que les établissements de crédit aient parfois omis de traiter ces renseignements de façon confidentielle. Par conséquent, le Commissaire s'est déclaré convaincue que, conformément à l'alinéa 20(1)b), la SCHL est tenue de ne pas divulguer les détails des engagements d'assurance.

Aux termes des alinéas 20(1)c) et d), la SCHL est tenue de refuser la communication de documents lorsque cela risquerait de nuire à la compétitivité de tiers ou d'entraver leurs négociations contractuelles. Étant donné que les documents demandés visent la période comprise entre 1978 et 1981, il est peu probable que leur communication aient des répercussions défavorables dans les cas où des hypothèques ont été souscrites et où les détails sont publics dans une grande mesure. Toutefois, une importante proportion des engagements n'aboutissent pas effectivement à des prêts hypothécaires assurés, ce qui fait que les engagements contiennent une grande quantité de renseignements sur les transactions commerciales des prêteurs qui ne seraient autrement pas disponibles. Le Commissaire a convenu que certains aspects des engagements, tels que la proportion maximale de capitaux propres que la SCHL est disposée à assurer et les tarifs de primes, sont des renseignements qui, s'ils étaient divulgués, pourraient nuire aux activités du prêteur.

Le Commissaire a conclu que la non-communication par la SCHL des documents demandés était justifiée, sinon exigée, en vertu de la Loi. La SCHL a informé le Commissaire qu'elle était disposée à divulguer des parties restreintes des engagements dans les cas où les renseignements en question étaient déjà accessibles à tous au bureau du cadastre.

En pareils cas, le requérant devra payer les frais de recherche et de préparation des documents, dont l'extraction se fera à la main.

Exception générale

Dossier : 424

Institution : *Santé et Bien-être social Canada*
Plainte : *Refus - exception [13(1)a) et c), 14a), 19(1), 21(1)a) et b)]*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Affaire contestée*

Le représentant d'un requérant s'est plaint de ce que Santé et Bien-être social Canada avait refusé de communiquer certains documents sur les réunions du comité consultatif national sur l'immunisation.

Voici les exceptions invoquées par le Ministère :

- 13(1)a) [renseignements obtenus à titre confidentiel des gouvernements des États étrangers ou de leurs organismes];
- 13(1)c) [renseignements obtenus à titre confidentiel des gouvernements des provinces ou de leurs organismes];

- alinéa 14a) [renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice aux affaires fédérales-provinciales];

- paragraphe 19(1) [renseignements personnels];

- alinéa 21(1)a) [avis ou recommandations élaborés pour le gouvernement];

- alinéa 21(1)b) [consultations ou délibérations où sont concernés des cadres ou employés d'une institution fédérale, etc.].

Le Ministère a négligé d'indiquer la mesure dans laquelle chacune des exceptions s'appliquait aux documents demandés.

Dans le cours de l'enquête, le Commissariat a appris que le Ministère voulait appliquer l'alinéa 21(1)b) aux documents dans leur totalité. Le Commissaire a recommandé au ministre de faire retirer par le Ministère cette exception générale et de divulguer les documents, sous réserve de toutes autres exceptions appropriées aux termes de la Loi.

Le Commissariat n'a pas jugé que les comptes rendus des réunions du comité consultatif sur l'immunisation constituaient des consultations ou des délibérations où étaient concernés des cadres ou employés d'une institution fédérale, puisque cet organe ne comporte généralement qu'un seul représentant du gouvernement du Canada.

Le Ministre a rejeté la recommandation de divulgation et a maintenu l'exception générale en vertu de l'alinéa 21(1)b), de même que les exceptions appliquées à des parties des documents pour les raisons évoquées plus haut. Le Ministre a déclaré que la divulgation de ces comptes rendus nuirait à la capacité du comité de délibérer et de s'exprimer librement sur les questions relatives à la protection de la santé et de produire des déclarations essentielles sur l'immunisation.

Le Commissaire n'a pas accepté l'exception générale et, avec le consentement du plaignant, elle a déposé une demande auprès de la Cour fédérale du Canada.

Pourquoi les enquêtes sont si longues

Dossier : 439

Institution : *Énergie, Mines et Ressources*
Plainte : *Refus - exception [19(1), 20(1)b) et c), 23]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Partiellement réglée*

Un particulier s'est plaint de ce que le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources (EMR) lui avait refusé communication de certains documents administratifs du programme canadien d'isolation des maisons.

Le Ministère a informé le plaignant que des avis de son intention de divulguer avait été expédiés à des tierces parties, conformément au paragraphe 28(1) de la Loi, et que les renseignements communicables lui seraient ultérieurement

transmis. L'institution lui a également fourni certains documents ou parties des documents, tout en invoquant des exceptions aux termes du paragraphe 19(1) et de l'article 23. L'enquêteur s'est trouvé en désaccord avec la plupart de ces exceptions.

Au cours de l'enquête, le Ministère a pris contact avec les tierces parties, les informant qu'il ne suffirait pas de répéter simplement le libellé des articles de la loi pour satisfaire le Commissaire. Il leur a été expliqué très clairement qu'il leur incombait de faire la preuve qu'une communication de chaque document, pourrait vraisemblablement leur causer un préjudice.

À la fin, d'autres documents ont été repérés, puis divulgués, au fur et à mesure que parvenaient les réponses des tierces parties.

L'enquête du Commissariat a révélé que certains des documents retenus aux termes du paragraphe 19(1) et de l'article 23 auraient dû être communiqués. Le Ministère a accepté d'en divulguer certains, mais pas tous, et il a également retenu d'autres passages à titre de renseignements de tiers, selon l'alinéa 20(1)b) et c).

À la fin, l'enquêteur a persuadé le Ministère d'effectuer des prélèvements dans les documents entièrement retenus et d'annuler les exceptions invoquées en vertu de l'article 23. Au total, les négociations ont duré 14 mois.

Documents du CIPC

Dossier : 450

Institution : *Gendarmerie royale du Canada*
Plainte : *Refus - exception [13(1)c) et d), 16(2)c), 19(1)]*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Un particulier voulait qu'on lui transmette les rapports faisant état d'éventuelles violations des politiques du Centre d'information de la police canadienne (CIPC), ainsi que les rapports portant sur tout manquement sérieux, flagrant ou continu à ces politiques. La Gendarmerie royale du Canada (GRC) a fait valoir que les documents demandés ne seraient pas communiqués, en vertu des alinéas 13(1)c) et d), de l'alinéa 16(2)c) et du paragraphe 19(1) de la Loi.

L'alinéa 16(2)c) de la Loi stipule qu'une institution peut refuser de divulguer un document qui contient des renseignements dont la communication risquerait vraisemblablement de faciliter la perpétration d'infractions. D'après l'enquête, le Commissaire a conclu que la communication des documents en question pourrait entraîner un préjudice répondant à la définition de l'alinéa 16(2)c). Par ailleurs, a-t-elle ajouté, comme cet alinéa s'appliquait à tous les documents retenus, il n'y avait aucune nécessité de se demander si les autres exceptions étaient justifiées, en tout ou en partie.

Le plaignant a alors fait valoir, entre autres, les arguments suivants (traduction) :

« Il n'est pas dans mon intention de prendre connaissance de renseignements qui pourraient vraisemblable-

ment faciliter la perpétration d'une infraction. Au contraire, je souhaite savoir si les politiques du CIPC ont été violées.

« ...Si l'application de l'alinéa 16(2)c) par la GRC est maintenue, ai-je raison alors de conclure que des contraventions de caractère criminel ont effectivement été commises, avec implication du CIPC? Mais la GRC refuse de révéler le moindre renseignement à ce propos, y compris le nombre de contraventions, qui pourrait aller d'une seule à cent, ou peut-être mille. Ce n'est pas là, je suppose, l'impression que l'organisme souhaite donner. »

De l'avis du Commissaire, le fait que le plaignant ait eu ou non l'intention de découvrir des renseignements qui puissent vraisemblablement faciliter la perpétration d'une infraction ne changeait rien à l'exception. Le critère, lui a-t-elle déclaré, était de savoir si le renseignement, une fois mis à la disposition d'un membre quelconque du public grâce à la Loi, pourrait produire l'effet mentionné.

L'approbation du recours par la GRC à l'alinéa 7(2)c), a-t-elle ajouté, ne signifiait pas nécessairement que des contraventions criminelles impliquant le CPIC avaient eu lieu. De plus, de tels incidents pouvaient être survenus accidentellement ou ne pas avoir entraîné d'activité criminelle.

La plainte a été rejetée parce que la divulgation des détails concernant les manquements aux politiques du CIPC — non pas nécessairement le mode de violation, mais simplement les dates, les endroits et le nombre de cas — pourrait laisser voir d'éventuelles faiblesses dans le système, prêter le flan à une intrusion et vraisemblablement faciliter la perpétration d'une infraction. Par exemple, un individu pourrait savoir s'il a été repéré par la police comme suspect et quels éléments de son signalement ont été consignés. Il pourrait peut-être même arriver à supprimer certains renseignements ou à en empêcher le retrait.

En ce qui concerne le prélèvement, la GRC a déclaré ce qui suit : « Nous avons tenté de prélever certains renseignements demandés, aux termes de l'article 25 de la Loi. Toutefois, comme la majeure partie des renseignements tombaient sous le coup de l'exception, le reste devenait inintelligible. »

Le Commissaire a expliqué qu'il est de règle pour son Bureau de prier les institutions fédérales de communiquer dans la mesure du possible tous les passages communicables des documents demandés et de laisser le plaignant juger lui-même de l'utilité ou de l'intelligibilité des textes. Dans le cas présent, les passages communicables n'auraient contenu pratiquement aucun renseignement correspondant à la demande. Le Commissaire a jugé qu'il y aurait là un gaspillage des ressources de l'État et du temps du plaignant. Toutefois, elle a néanmoins informé le plaignant que si celui-ci souhaitait que les prélèvements soient faits, elle ferait une recommandation dans ce sens à la GRC.

Renseignements publiés ailleurs

Dossier : 451

Institution : *Conseil du Trésor*
Plainte : *Refus - exception [19(1), 21(1)a), 23)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Affaire réglée*

Le plaignant, qui avait sollicité un rapport sur un certain conflit d'intérêt, s'est plaint des exceptions invoquées par le Conseil du Trésor aux termes du paragraphe 19(1) (renseignements personnels), de l'alinéa 21(1)a) (avis ou recommandations élaborés pour une institution fédérale ou un ministre de la Couronne), et de l'article 23 (secret professionnel des avocats).

Le Bureau du Commissaire a appris que certaines portions du rapport avaient été divulguées lors d'une audience de la Commission de la Fonction publique. Des membres des médias étaient présents et avaient fait état de cette affaire. On a, par la suite, appris que des appels avaient été interjetés devant la Cour suprême du Canada et que le rapport y avait été déposé. Celui-ci faisait désormais partie du domaine public. Le Commissaire a fait valoir que le document devait être communiqué, et sa démarche a été acceptée.

Exception soumise à la Cour

Dossier : 493(2/2)

Institution : *Solliciteur général*
Plainte : *Refus - exception [13(1)a), 15(1)e) et g), 16(1)a)(i) et (iii), 21(1)a) et b)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Partiellement réglée*

Un particulier a demandé communication des (traduction) « documents ou autres matériaux fournis par le ministère du Solliciteur général et ses employés à toute agence des États-Unis concernant [un écrivain canadien nommé] ».

Le Ministère a communiqué une lettre et certains passages d'un télex, en informant le requérant que le reste des documents tombait sous les exceptions des alinéas 13(1)a), 15(1)e) et g), 21(1)a) et b), et des sous-alinéas 16(1)a)(i) et (iii) de la Loi.

Dans chacun des cas, seule l'exception semblant la plus facile à soutenir a été a considérée, même si plus d'une avait été invoquée pour chacun des passages.

Le Commissaire a informé le plaignant que, sauf dans un seul cas, les exceptions invoquées par le Ministère étaient justifiées, d'après les dispositions de la Loi.

Restait un document retenu aux termes de l'alinéa 21(1)b) et des sous-alinéas 16(1)a)(i) et (iii). Le Commissaire a écrit au Solliciteur général pour lui recommander de divulguer les documents en

question. Le Solliciteur général a refusé, et le Commissaire a informé le plaignant que, moyennant son consentement, elle était disposée à porter cette affaire devant la Cour fédérale du Canada. Cette mesure a été prise le 26 juin 1986.

Action intentée par des tierces parties

Dossier : 497

Institution : *Environnement Canada*
Plainte : *Refus - exception [20(1)d)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Partiellement réglée*

Cette plainte a fait suite à une demande de communication d'une liste de tous les transformateurs hydro-électriques et autres matériels contenant des BPC (biphényles polychlorés) se trouvant dans la ville de Montréal. Le Ministère a informé le requérant que cette liste n'était pas communicable, car sa divulgation pourrait porter préjudice aux droits de ceux qui utilisent les BPC. Le Ministère a donc invoqué une exception au titre du paragraphe 4(4) de la *Loi sur les contaminants de l'environnement*, se prévalant strictement des dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le Ministère, conformément à la Loi, avait prévenu 271 entreprises de son intention de divulguer les documents demandés, invitant celles-ci à se manifester si elles voyaient des objections à cette mesure.

Le Ministère a conclu que seulement deux entreprises avaient invoqué des raisons suffisantes pour justifier l'exception stipulée à l'alinéa 20(1)d) de la Loi.

Le Commissaire a informé le plaignant qu'elle jugeait l'exception validement appliquée aux documents concernant ces deux firmes.

Les documents touchant les 269 autres entreprises étaient donc considérés comme communicables par le Ministère et par le Commissariat. Toutefois, deux autres firmes qui s'étaient opposés à la divulgation de leurs documents ont déposé des demandes à la Cour fédérale, aux termes de l'article 44, pour empêcher les divulgations envisagées. Afin que puisse s'effectuer la communication des documents de ces deux firmes, le Commissaire à l'information a été autorisée à intervenir dans les affaires en cause. La Cour a jugé qu'aucun arrêté de délégation valide n'avait été pris, comme l'exige l'article 73.

L'enquête a été interrompue jusqu'à ce que le Ministère prenne d'autres mesures.

Entretiens d'un Premier ministre

Dossier : 547

Institution : *Bureau du Conseil privé*
Plainte : *Refus - exception [14]*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Affaire réglée*

Un particulier avait demandé des comptes rendus de réunions du Cabinet et de discussions tenues entre le Premier ministre Pearson et le Premier ministre Lesage, les 4 et 11 mai 1965. Le Bureau du Conseil privé (BCP) lui avait fourni sept pages, mais avait retenu huit passages des documents en question, invoquant l'article 14 de la Loi.

L'enquêteur du Commissariat a examiné les articles de presse et les éditoriaux parus dans les journaux de Montréal et d'Ottawa à l'époque, de même que le Hansard (transcription des débats des Communes). Le Commissaire a jugé que les entretiens entre MM. Pearson et Lesage étaient connus du public — tant pour le fond que pour la forme — et que les fonctionnaires du Bureau du Conseil privé n'avaient pas démontré en quoi la divulgation des parties retenues risquait de porter préjudice à la conduite des affaires fédérales-provinciales du Canada.

Par suite de l'enquête et d'un rapport soumis au Premier ministre, le BCP a communiqué les documents antérieurement retenus, dans leur intégralité.

Protection des tiers

Dossier : 561

Institution : *Approvisionnements et Services Canada*
Plainte : Refus - exception [*20(1)b), c) et d)*]
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Un particulier s'est plaint lorsqu'on lui a communiqué les noms des entreprises ayant soumissionné pour un contrat déterminé, sans toutefois lui indiquer les prix unitaires en application des alinéas 20(1)b), c) et d) de la Loi.

L'enquête a révélé que le Ministère avait pris contact avec les tiers, lesquels s'étaient opposés à la divulgation des prix unitaires.

Le Commissaire à l'information a examiné les documents en question et a constaté qu'ils répondaient aux critères des alinéas 20(1)b) et c) puisqu'ils contenaient des renseignements financiers et commerciaux fournis par des tiers à une institution fédérale, renseignements qui étaient de nature confidentielle et qui étaient traités comme tels de façon constante par ces tiers. De plus, la divulgation des prix unitaires aurait pu vraisemblablement nuire à la compétitivité des tiers. Le Commissaire ne s'est pas arrêtée à la question de l'applicabilité de l'alinéa 20(1)d), convaincue que le refus de communication était justifié en vertu des alinéas 20(1)b) et c).

Le plaignant a déclaré que, par le passé, il avait toujours réussi à obtenir cette information. Avant l'entrée en vigueur de la Loi en 1983, le Ministère a effectivement communiqué cette information à l'occasion. Toutefois, la politique a changé en prévision de la nouvelle loi, et l'information demandée a toujours fait l'objet d'une exception, à moins que les tiers n'acquiescent à sa divulgation. Rien ne permet de croire que cette information n'a pas été traitée de façon constante à titre confidentiel depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Secret professionnel des avocats

Dossier : 570

Institution : *Emploi et Immigration Canada*
Plainte : *Refus - exception [23]*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Un particulier s'est plaint quand Emploi et Immigration Canada (CEIC) a refusé

de lui communiquer le texte d'une étude relative à la compatibilité de la *Loi sur l'assurance-chômage* et de la Charte des droits et libertés.

L'enquête a révélé que certaines parties de l'introduction de l'étude avaient été communiquées, le reste ayant fait l'objet d'une exception en vertu de l'article 23 de la Loi. Les documents en question ont été soumis à un examen destiné à déterminer si l'exception était justifiée. Il s'agissait de textes que la CEIC avait rédigé dans le but exprès de les soumettre aux avocats du ministère de la Justice. Le Commissaire s'est donc déclaré convaincue que les documents en question constituaient de l'information protégée par le secret professionnel qui lie un avocat à son client, concept élaboré dans le cadre du droit coutumier.

L'article 23 de la *Loi sur l'accès à l'information* n'interdit pas obligatoirement aux institutions fédérales de divulguer de l'information protégée par le secret professionnel des avocats; il permet plutôt au responsable d'une institution fédérale de refuser la communication de tels renseignements. L'examen, par le Commissaire, d'articles de journaux et d'autres documents à caractère public a permis de constater que le gouvernement n'avait pas mis en péril la règle du secret professionnel qui lie un avocat à son client.

Le Commissaire s'est aussi demandé si la CEIC aurait pu ou aurait dû communiquer les documents demandés, malgré son pouvoir discrétionnaire d'en faire l'objet d'une exception. À cet égard, elle a tenu compte des observations du plaignant concernant ce qu'il en a coûté aux contribuables pour faire réaliser l'étude du régime d'assurance-chômage.

Toutefois, le Commissaire a reconnu que la CEIC a le droit de ne pas divulguer le détail des opinions juridiques qu'elle a demandées et obtenues.

Le Commissaire a signalé que par suite de la décision rendue par la Cour fédérale dans l'affaire du Commissaire à l'information c. le président du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (Cour fédérale, Division de première instance, no T-707-85, 28 février 1986), le dernier mot dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire revient au ministre de l'Emploi et de l'Immigration dans la mesure où le document est considéré à bon droit comme protégé par le secret que lie un avocat à son client.

Descriptions de poste

Dossier : 578(1/2)

Institution : *Affaires extérieures*
Plainte : *Refus - exception [15(1)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Partiellement réglée*

Cette plainte portait sur une exception totale en vertu du paragraphe 15(1). Le requérant avait demandé des descriptions de postes et des justifications de classification relatives à cinq postes précis.

L'enquête a révélé que les cinq descriptions de poste demandées contenaient des renseignements classifiés, qui avaient été fournis au ministère et conservés par lui sous le sceau du secret. Après négociation, les fonctionnaires du ministère ont accepté de communiquer certaines portions du document, retenant les autres aux termes du paragraphe 15(1) de la Loi.

Le Commissaire a informé le plaignant qu'elle avait examiné les passages retenus et qu'elle était convaincue que la divulgation de ces renseignements pourrait porter préjudice à la détection, à la prévention ou à la répression d'activités hostiles ou subversives, et que le Ministère avait bien appliqué les exceptions.

Emplacement des établissements pénitentiaires

Dossier : 581(1/2)

Institution : *Service correctionnel Canada*
Plainte : *Refus - exception [21(1)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Entièrement résolue*

Un particulier a demandé (traduction) « tous les renseignements concernant les emplacements les plus intéressants et offrant le meilleur rapport coûts-avantages pour la construction des prisons fédérales au Canada au cours des années 80 (à partir de l'année 1980), y compris toutes les recommandations formulées ou reçues par le gouvernement à ce sujet ». Le Ministère lui a transmis certains documents, mais en a retenu la plupart, se prévalant des paragraphes 21(1) et 69(1) de la Loi.

Par suite de l'enquête du Commissaire, le Service correctionnel Canada a divulgué tous les documents qui avaient été retenus au départ aux termes du paragraphe 21(1). Les exclusions en vertu du paragraphe 69(1) sont étudiées à part.

Rapport d'accident aérien

Dossier : 594

Institution : *Commission canadienne de la sécurité aérienne*
Plainte : *Refus - exception [16(1)c)(iii)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Affaire réglée*

Un particulier a demandé des copies des documents concernant l'accident aérien C-GPAM, survenu le 15 février 1985, à l'aéroport de Pembroke. La Commission canadienne de la sécurité aérienne a transmis un ensemble de documents au requérant, mais en retenant la page 4 du rapport intitulé « Elevation View of Locale » (vue en coupe du site), aux termes du sous-alinéa 16(1)c)(iii) de la Loi.

Un enquêteur s'est entretenu de la plainte avec un fonctionnaire de la Commission. Il a été convenu que le plaignant pourrait venir examiner le document retenu. Mais la Commission le lui a communiqué avant que ne se tienne la réunion.

Intérêt public

Dossier : 601

Institution : *Affaires extérieures*
Plainte : *Refus - exception [20(1)b) et c)]*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Un particulier, ayant demandé des documents concernant le volume de fromage acheté à l'étranger par divers importateurs en 1983, 1984 et 1985, s'est opposé à un refus des Affaires extérieures, invoqué en vertu des alinéas 20(1)b) et c). Il soutenait que les décisions

touchant le contingentement des importations relevait du seul gouvernement fédéral, que ces décisions étaient vraisemblablement prises dans l'intérêt public et que le public avait le droit de les connaître. Il faisait aussi valoir que l'autorisation d'importer entraîne avec elle un avantage économique certain et un bénéfice dont le public avait le droit de connaître la nature et l'étendue.

Tout en convenant que la divulgation des quotas pouvait présenter un intérêt pour le public, le Commissaire a jugé que la divulgation de ces renseignements « risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou profits financiers appréciables à un tiers ou de nuire à sa compétitivité ». Dans de telles circonstances, l'exception prévue à l'alinéa 20(1)c) est obligatoire.

Le plaignant a plaidé en faveur d'une communication des quotas d'importation de fromages. Dans sa conclusion, il faisait valoir que (traduction) « ...l'argument en faveur du secret commercial repose sur deux hypothèses fausses : 1. que le système des permis vise à assurer un profit à chaque importateur, et 2. que le secret est indispensable pour préserver la rentabilité. » Il soutenait également que les bénéfices allaient à l'encontre de l'intérêt public et que ce dernier devait prévaloir sur l'argument du secret commercial.

Voici la réponse du Commissaire (traduction) :

> « Étant convaincue que les renseignements dont la communication vous a été refusée dans cette affaire étaient d'un caractère commercial confidentiel, et que leur divulgation pourrait causer des pertes ou profits financiers à un tiers, je n'ai d'autre choix, aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*, que de souscrire aux exceptions.
>
> Le caractère moral du système des quotas n'entre pas, à tort ou à raison, dans les attributions du Commissaire à l'information. En d'autres termes, il ne m'est pas loisible d'invoquer l'intérêt public pour persuader le gouvernement de changer d'avis.
>
> « ...Je reste convaincue que le refus de communiquer doit être maintenu, lorsque le document a été retenu de façon légitime aux termes des alinéas 20(1)b) et c), même si la divulgation des renseignements pouvait être d'intérêt public. »

Études sur une perte de terres

Dossier : 602

Institution : *Affaires indiennes et du Nord*
Plainte : *Refus - exception [20(1)b) et d)]*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Cette plainte concernait une demande d'accès à des copies d'études faites par des bandes d'Amérindiens cherchant à obtenir une indemnité du gouvernement du Canada pour compenser une perte de terre. Le Ministère a assujetti ces études à une exception en vertu des alinéas 20(1)b) et d) de la Loi.

D'après le plaignant, ces études auraient pu lui être remises en vertu de l'alinéa 8(2)k) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* car il voulait valider les revendications, les différends et les griefs d'une certaine bande d'Amérindiens.

L'enquête a confirmé qu'en plus d'une étude particulière qui ne pouvait pas être divulguée en vertu des alinéas 20(1) b) et d), différentes parties des autres études pouvaient ne pas être exemptées en vertu de l'article 20 car l'établissement de la bande étant chose faite, la négociation des positions ne pouvait être compromise. Le Ministère réexamina l'exception et il admit que l'alinéa 20(1)c) aurait dû être cité pour cette étude. Le Ministère fit connaître cette erreur au plaignant. Par ailleurs, le Ministère se déclara d'accord pour divulguer les études relatives à l'établissement mais il demanderait tout d'abord aux bandes d'Amérindiens dont les revendications territoriales avaient été satisfaites si elles voyaient une objection à ce que l'on divulgue les études qu'elles avaient soumises à l'appui de leurs revendications. Toutes les bandes d'Amérindiens contactées ont dit qu'elles s'opposaient à la divulgation des documents demandés, soit parce que les informations avaient été fournies à titre confidentiel, soit parce que les études étaient encore employées dans des négociations relatives à une revendication territoriale et c'est pourquoi ces études devaient être exemptées en vertu de l'alinéa 20(1)d).

Le Commissaire a reconnu que les exemptions imposées en vertu de l'alinéa 20(1)b) étaient justifiées. Les études relatives à la perte de terres traitaient des arbres, des animaux sauvages, de la pêche et des ressources naturelles. En somme, ces études touchaient à la nourriture des Amérindiens et elles avaient une valeur monétaire. De plus, ces études sont de nature technique car on y trouve des données relatives aux frontières et aux territoires.

L'autre exception imposée en vertu de l'alinéa 20(1)d) était également justifiée, car la divulgation dans ce cas pourrait fort bien compromettre les négociations contractuelles ou autres d'une tierce personne. Si les études relatives à la perte de terres étaient fournies aux parties opposées, elles pourraient nuire aux négociations et provoquer des pertes matérielles ou financières ou des gains pour une autre bande. Les bandes ont dépensé de grosses sommes d'argent pour ces études. D'autres bandes ou leurs agents pourraient se servir de ces études si elles étaient divulguées. Ils les adapteraient à leurs besoins, moyennant un coût minimal.

Le Commissaire a reconnu que le Ministère avait imposé à juste titre l'exception prévue à l'alinéa 21(1)c). Tout compte fait, les études ont été élaborées dans le but d'informer le Ministère et c'est pourquoi elles « contenaient des positions ou des plans destinés à faciliter les négociations effectuées par ou pour le gouvernement du Canada » .

Préjudice éventuel

Dossier : 611

Institution : *Santé et Bien-être social Canada*
Plainte : *Refus - exception [19(1), 20(1)a), b), et c)] - [10]*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Un particulier a demandé communication de l'avis de conformité d'un certain médicament. Le Ministère l'a informé qu'il ne pouvait satisfaire à sa demande et que, si un tel renseignement existait, il ne pourrait pas être communiqué en vertu du paragraphe 19(1) et des alinéas 20(1)a), b) et c) de la Loi. Insatisfait de cette réponse, le requérant a protesté, soutenant que les dispositions citées par le Ministère ne s'appliquaient pas.

Par suite de l'enquête, le Commissaire a jugé que la divulgation de l'existence ou de la non-existence du genre de documents en question risquait de causer un préjudice, au sens de l'alinéa 20(1)c). Les alinéas 20(1)a) et b), ainsi que le paragraphe 19(1) étaient peut-être également applicables, mais la question n'a pas été envisagée. Une confirmation selon laquelle un médicament d'ordonnance a, ou n'a pas, atteint l'étape de l'avis de conformité, avant l'approbation, si elle est rendue publique, pourrait entraîner un préjudice sérieux à la compétitivité du fabriquant dans son processus d'élaboration et d'acquisition d'une approbation pour commercialiser un nouveau produit.

Le Commissaire a également informé le plaignant qu'aux termes de l'article 10 de la Loi, le chef d'une institution fédérale n'est pas tenu de révéler si un document existe ou non. Les dispositions sur lesquelles le refus pourrait vraisemblablement s'appuyer doivent toutefois être mentionnées.

Mort à la guerre

Dossier : 617

Institution : *Archives publiques*
Plainte : *Refus - exception [19(1)]*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Une femme a porté plainte contre les Archives publiques parce qu'on lui a refusé l'accès au procès-verbal de la « deuxième » enquête navale de 1945 en ce qui concerne la mort de son frère et parce qu'on lui a également refusé l'accès à l'état de service d'un compagnon de son frère en temps de guerre.

L'enquête montra qu'une copie du dossier militaire du frère et qu'une copie du dossier de la Commission d'enquête furent envoyées à la plaignante. Quelques renseignements personnels relatifs à d'autres personnes que le frère firent l'objet d'exceptions. L'examen de ces exceptions a confirmé qu'elles furent appliquées conformément au paragraphe 19(1) de la Loi.

Le Commissaire informa la plaignante que l'enquête effectuée avait montré qu'elle avait reçu tous les renseignements auxquels elle avait droit et qu'il n'y avait aucune indication dans les Archives publiques concernant une deuxième Commission d'enquête.

De plus, les Archives publiques n'ayant jamais reçu l'état de service du compagnon du frère, ne pouvaient pas donner suite à la deuxième demande.

Compte rendu communiqué

Dossier : 622

Institution : *Corporation commerciale canadienne*
Plainte : *Refus - exception [21(1)a)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Partiellement réglée*

La plainte du requérant concernait le refus opposé par la Corporation commerciale canadienne (CCC) de lui communiquer des comptes rendus du comité consultatif sur l'industrie. La CCC invoquait l'alinéa 21(1)a), affirmant que les renseignements en question contenaient des avis ou recommandations élaborés par ou pour une institution fédérale ou un ministre de la Couronne.

Étant donné la décision prise par la Cour fédérale dans l'affaire opposant le CRTC au Commissaire à l'information, la Corporation aurait pu tout simplement maintenir sa position, sachant que sa décision de retenir les documents ne pouvait être contestée avec succès devant le tribunal. Les fonctionnaires de l'organisme ont néanmoins décidé d'appliquer le principe du prélèvement et de divulguer presque tous les comptes rendus, ne retenant que certains passages aux termes de l'alinéa 21(1)a).

Le Commissaire a informé le plaignant qu'elle estimait justifiées les exceptions invoquées par la CCC, puisque les passages contenaient des avis ou recommandations au sens de cette disposition.

Manuels internes du SCRS

Dossier : 625

Institution : *Service canadien du renseignement de sécurité*
Plainte : *Refus - exception [15(1)]*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : Rapport soumis au Ministre
Résultat : *Partiellement réglée*

Cette plainte concernait le refus par le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) de divulguer deux de ses manuels internes (Operational Manual and Technical Aids, Policy and Procedures Manual).

D'après l'enquête, ces documents ne pouvaient être retenus entièrement aux termes de la disposition invoquée, soit le paragraphe 15(1). Le Commissaire a donc recommandé au ministre que les documents soient communiqués sous réserve du prélèvement autorisé par l'article 25 de la Loi.

Le SCRS a suivi la recommandation et transmis au plaignant les documents, dispensant certains passages tombant sous les exceptions invoquées.

Renseignements concernant une personnalité bien connue

Dossier : 626

Institution : *Emploi et Immigration Canada*
Plainte : *Refus - exception [19(1)]*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Affaire contestée*

Le plaignant avait demandé des documents concernant une personnalité bien connue. Quand Emploi et Immigration Canada a refusé de communiquer quelque élément que ce soit du dossier, sauf des coupures de presse, sous prétexte qu'il s'agissait de renseignements personnels aux termes du paragraphe 19(1) de la Loi, il s'est plaint. Il a signalé que (traduction) « les Archives publiques du Canada, en communiquant certains documents, se sont trouvées à rendre publics une grande quantité de détails relatifs au passé de (la personne nommée) ».

D'après l'enquête, le Ministère a déclaré que la majeure partie du dossier était constituée de renseignements personnels, mais il n'a précisé ce qui n'était pas personnel. Le Ministère a reconnu que certains renseignements sont peut-être maintenant de notoriété publique, ajoutant qu'il passerait en revue le dossier, dans la mesure où les ressources le permettraient, pour voir s'il ne serait pas possible de communiquer une partie des documents.

En examinant les documents historiques mis à la disposition de la population par les Archives publiques du Canada, l'enquêteur a constaté que certains paraissaient semblables et, dans certains cas, identiques à ceux qu'Emploi et Immigration Canada avait refusé de communiquer.

Le 8 mai 1986, le Commissaire a fait part de ses conclusions au ministre de l'Emploi et de l'Immigration, lui recommandant de communiquer au plaignant les documents demandés, et ce, avant le 6 juin 1986. N'ayant rien reçu en date du 11 juin 1986, le plaignant a autorisé le Commissaire à l'information à demander à la Cour fédérale de procéder à un examen du refus du ministère.

Droits territoriaux des Autochtones

Dossier : 631

Institution : *Affaires indiennes et du Nord*
Plainte : *Refus - exception [21(1)a)]*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Une personne a porté plainte contre le ministère des Affaires indiennes et du Nord à cause d'exceptions imposées en vertu de l'alinéa 21(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information* dans le cas d'une demande d'accès aux paragraphes 15 à 27 inclusivement et à l'Annexe B du document servant à l'élaboration de la politique relative aux droits territoriaux des Autochtones.

L'enquête effectuée par le Commissariat a révélé que le document de travail était employé par le Ministère pour informer des membres du Cabinet fédéral au sujet des divers droits territoriaux des Autochtones et des options que le gouvernement pourrait envisager en développant ses positions de négociation.

En soumettant le document au Cabinet, le Ministère a recommandé que les paragraphes touchant l'indemnisation (paragraphes 15 à 24 inclusivement) les considérations financières (paragraphes 25 à 27 inclusivement) et les actes spécifiques de disposition avec frais estimés (Annexe B) ne soient pas divulgués au public. Par la suite, le Cabinet a confirmé que ces sections particulières devraient être exceptées en vertu de l'alinéa 21(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information* mais que les autres parties du document de travail pourraient être divulguées.

Le Commissaire a constaté que le document de travail et plus particulièrement les sections exceptées, présentaient des portions ou des plans développés dans le but de faciliter les négociations faites par ou pour le gouvernement du Canada. Les sections exceptées contenaient des suggestions ou des options destinées aux négociateurs fédéraux et la divulgation de cette information pourrait injustement compromettre la position de négociation du gouvernement fédéral. C'est pourquoi le Commissaire a reconnu que ces exceptions étaient parfaitement justifiées.

Sondage d'opinion publique

Dossiers : 638, 643(1/2), 663(1/2), 677(1/2)

Institution : *Ministère des Finances*
Plainte : *Refus - exception [18d)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Partiellement réglée*

Quatre personnes ont porté plainte, séparément, contre le ministère des Finances à cause de son refus d'appliquer le principe des prélèvements stipulé dans l'article 25 de la Loi. Ces personnes voulaient connaître les résultats d'un sondage d'opinion publique commandité par le Ministère. Le refus d'accès à ces résultats s'appuyait sur les dispositions de l'alinéa 18d) de la Loi. De fait, le Ministère soutenait que le rapport du sondage servait de base au ministre pour développer les politiques économiques et pour prendre des décisions touchant l'orientation et la gestion de l'économie.

Après l'enquête, le Ministère expurgea les différentes parties du document demandé et 55 pages sur les 107 pages du rapport du sondage furent remises aux requérants. Les 52 autres pages firent l'objet d'une exception en vertu de l'alinéa 18d) de la *Loi sur l'accès à l'information.*

Sondage d'opinion publique

Dossiers : 643(2/2), 663(2/2), 677(2/2)

Institution : *Ministère des Finances*
Plainte : *Refus - exception [18d)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Affaire réglée*

Trois personnes ont porté une plainte similaire contre le ministère des Finances car celui-ci a refusé de leur donner accès aux résultats d'un sondage d'opinion publique commandité par ce ministère.

Tout d'abord, le Ministère a refusé l'accès à la totalité des résultats du sondage en vertu du paragraphe 18d) de la Loi car « ce sondage est employé pour le développement des politiques économiques et pour certaines prises de décision touchant l'orientation et la question de l'économie » . Suite à l'enquête du Commissaire, le ministère des Finances expurgea le document et en remit des parties aux trois plaignants. Ces derniers protestèrent contre cette divulgation partielle et ils prirent des mesures pour que les résultats du sondage soient intégralement publiés.

L'enquêteur du Commissaire fit des démarches auprès du ministère afin que la totalité des résultats du sondage soit communiquée aux plaignants. Au cours de ses démarches, l'enquêteur a donné plusieurs raisons pour lesquelles la prolongation du refus serait injustifiable. En fin de compte, le ministère des Finances a divulgué la totalité des résultats du sondage.

Intérêt public

Dossier : 652

Institution : *Service canadien du renseignement de sécurité*
Plainte : *Refus - exception [19(1)]*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Partiellement réglée*

Un particulier s'est dit insatisfait parce qu'on lui avait refusé communication de documents concernant une personne nommée, au titre du paragraphe 19(1).

L'enquête a montré que les renseignements contenus dans le dossier du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) sur la personne en question étaient effectivement de nature personnelle, selon la définition de l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Toutefois, de nombreux éléments importants de cette affaire sont du domaine public depuis 1945 et la plupart des erreurs contenues dans les informations données au public ont été corrigées par voie d'une synthèse de l'affaire, publiée en 1983 par la Gendarmerie royale du Canada. En outre, plusieurs tentatives ont été faites au fil des ans pour obtenir communication du dossier, ce qui indique que le public s'y intéresse.

En conséquence, le Commissaire a soumis un rapport au Solliciteur général du Canada. Selon elle, les exceptions 19(2)b) et c) à l'alinéa 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* devraient s'appliquer. D'après le Commissaire, l'alinéa 19(2)b) visait les renseignements contenus dans les documents rendus publics, mais non les détails figurant dans le dossier personnel de l'individu. Se prévalant de l'alinéa 19(2)c), le Commissaire a jugé que la communication était autorisée par le sous-alinéa 8(2)m) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, puisque les raisons d'intérêt public justifiaient nettement une éventuelle violation de la vie privée.

En conséquence, le SCRS a informé le plaignant que l'accès lui serait accordé.

À clarifier

Dossier : 657, 698, 708, 830

Institution : *Commission d'appel de l'immigration*
Plainte : *Refus - exception [17]*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Affaire contestée*

Quatre particuliers se sont plaints de ce que la Commission d'appel de l'immigration (CAI) avait refusé de divulguer des dossiers complets concernant la décision de cette institution d'accorder le statut de réfugié à une personne nommée, aux termes de l'article 17 de la Loi, qui dispose que :

> « Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la sécurité des individus »

Après examen des documents, le Commissaire a fait savoir à la présidente de la Commission d'appel de l'immigration que l'enquête n'avait révélé aucun motif justifiant le rétention totale des documents aux fins de protéger la sécurité d'un individu.

La Commission a répondu que ses membres, désignés pour instruire l'affaire, avaient pris en nombre la décision de recevoir une motion portant sur la tenue à huis clos de l'audience.

L'article 82 de la *Loi sur la Commission d'appel de l'immigration* de 1976 stipule que :

> « L'appel est entendu en audience publique; cependant, à la requête d'une partie, la Commission peut ordonner le huis clos. »

La présidente de la Commission ne s'est pas jugé habilitée à modifier cette décision.

Reste à savoir si la Commission d'appel de l'immigration, en tant que Cour d'archives supérieure, a le droit ou l'obligation de tenir au secret ses délibérations à huis clos lorsque demande de communication en a été faite aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*.

La CAI est bien assujettie à la Loi, personne ne le conteste. Toutefois, la présidente n'était pas certaine que les droits du requérant de se faire communiquer des documents aient la primauté sur une décision légitime de trois membres de la Commission d'appel de l'immigration, agissant indépendamment de la présidente, de tenir une audience à huis clos et de garder le secret sur leurs travaux.

D'après le Commissariat, lorsque le Parlement a inscrit la Commission d'appel de l'immigration dans l'Annexe I de la Loi, où sont énumérées les institutions fédérales assujetties, il souhaitait que les dispositions des autres lois, y compris celle de la *Loi sur l'immigration de 1976*, autorisant la Commission à tenir des audiences à huis clos, ne prévalent pas sur le droit à la communication découlant de l'article 4 de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui se lit en partie comme suit :

> « Sous réserve de la présente loi mais nonobstant toute autre loi du Parlement, ont droit à l'accès aux documents des institutions fédérales et peuvent se les faire communiquer sur demande :...»

Dans certains cas, des dispositions d'autres lois interdisant la divulgation de renseignements ont été effectivement incorporées, par renvoi, dans la *Loi sur l'accès à l'information*, par le biais du paragraphe 24(1) qui se lit comme suit :

> « Le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la communication est restreinte en vertu d'une disposition figurant à l'Annexe II. »

Les passages de la *Loi sur l'immigration de 1976* autorisant l'audience à huis clos ne sont pas mentionnés dans l'Annexe II de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Faisant fond sur tous ces éléments, le Commissaire a maintenu que, dans les quatre cas, les documents demandés devraient être divulgués, sous réserve d'exceptions particulières aux termes de la Loi.

Il a été demandé aux plaignants de consentir à déposer une motion en révision devant la Cour fédérale afin de faire préciser dans quelle mesure la *Loi sur l'accès à l'information* s'applique aux audiences à huis clos de la Commission d'appel de l'immigration.

Pensions des députés et des gouverneurs généraux

Dossier : 676

Institution : *Approvisionnements et Services Canada*
Plainte : *Refus - exception [19(1)]*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Approvisionnements et Services ayant reçu une demande concernant les montants des pensions versées aux députés, premiers ministres et gouverneurs généraux à la retraite, cette institution a refusé, soutenant que ces renseignements tombaient sous le coup de l'exception 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui interdit la divulgation de renseignements personnels. Le Ministère a cependant fourni un exemplaire de son rapport sur l'administration de la Loi sur les allocations de retraite des membres du Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1985.

D'après le Commissaire, il était correct de retenir les dossiers de pensions, puisque ces documents concernent les antécédents professionnels, les transactions financières et la situation de famille des personnes en cause, tous ces renseignements étant de nature personnelle.

Dans une lettre au Commissaire à l'information, le plaignant a argué que les renseignements demandés concernaient les personnes qui étaient pensionnées par suite de services rendus à l'État et que, puisque ces pensions étaient puisées à même les deniers publics, les dépenses en cause devraient être rendues publiques.

Le Commissaire a répondu que, même si la *Loi sur l'accès à l'information* autorise la communication de renseignements personnels dans le cas de particuliers qui sont ou ont été agents ou employés des institutions du gouvernement, seules les échelles de traitement (ou de pensions), et non les sommes exactes, sont communicables. Une connaissance du régime des rentes du gouvernement permettrait de déterminer dans quelle fourchette se situe telle ou telle personne au moment de sa retraite, mais le Commissaire a fait valoir que certains autres facteurs pouvaient également entrer en ligne de compte.

(traduction)
« Par exemple, la rente sera plus élevée pour la personne qui a décidé de « racheter » les années antérieures de service dans l'administration fédérale pour lesquelles elle n'a pas cotisé... Dans le cas des fonctionnaires décédés, la rente versée à la veuve, au veuf ou à une autre personne à charge sera fonction du nombre et de la relation des survivants ».

Aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*, les institutions fédérales ne sont pas autorisées à divulguer si une personne a décidé de racheter des années de service, de grouper divers types de rentes, etc., puisque ces renseignements ne tombent pas sous le coup de l'exception à la règle de la non-divulgation. De même, les renseignements concernant les survivants d'un fonctionnaire, ainsi que leur relation avec lui, ne sont pas communicables, étant considérés comme appartenant personnellement à la personne décédée et à ses survivants. Le Commissaire a souligné que le Parlement avait cherché un équilibre entre le droit du public de connaître comment sont dépensées les recettes fiscales d'une part, et le droit à la vie privée des personnes. Il a donc permis la communication des échelles de traitement et des antécédents professionnels des fonctionnaires, ce qui donne au public une idée approximative des sommes versées à titre de pension.

En ce qui concerne les anciens députés et gouverneurs généraux, ces détails sont déjà largement rendus publics.

Par déduction, le plaignant pouvait donc connaître approximativement les sommes auxquelles ces personnes peuvent prétendre, tout comme les fonctionnaires « ordinaires » dont les échelles de traitement et les années de service sont communicables aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le Commissaire a par ailleurs mis le plaignant en garde contre le manque de précision des conclusions tirées à partir des renseignements susmentionnés :

(traduction)
« La détermination des rentes restera approximative puisque, encore une fois, il peut exister certains autres facteurs de variation fondés sur des renseignements auxquels vous n'avez pas accès. Par exemple, je crois savoir que les députés ont droit à des sommes supplémentaires pour le travail accompli au sein de certains comités, et que ces revenus peuvent ouvrir droit à pension.

De plus, il existe une multitude de choix concernant les pensions pour les députés qui ont successivement laissé et repris un poste. »

La Chambre des communes et le Bureau du gouverneur général ne figurent pas

dans l'Annexe I de la Loi sur l'accès à l'information, mais les rémunérations des députés et des gouverneurs généraux sont normalement connues du public.

Le Commissaire à l'information a conclu comme suit :

> (traduction)
> « Si ma réponse est aussi détaillée, c'est que votre demande de communication concerne des catégories précises de personnes rémunérées (et pensionnées) par l'État. Je tiens à souligner que si l'évaluation de leurs pensions aboutit à un résultat imprécis, cela ne découle *pas* simplement de leur situation particulière. La même imprécision vaut plus ou moins pour tous les fonctionnaires dont les échelles de traitement sont accessibles aux termes de la Loi... je suis d'avis que le ministère des Approvisionnements et Services avait raison de refuser la divulgation. »

La plainte a été rejetée comme étant non justifiée.

Expurgation nécessaire

Dossier : 715(1/2)

Institution : *Affaires indiennes et du Nord*
Plainte : *Refus - exception [18d), 21(1)a) et d)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Partiellement réglée*

Une personne a porté plainte lorsque le Ministère a refusé de lui communiquer un rapport intitulé « Indian Oil and Gas » par exception totale en vertu des alinéas 18d) et 21(1)a) et d).

Suite à des négociations par l'enquêteur, le Ministère a accepté d'appliquer des prélèvements au document et de le remettre au plaignant en invoquant de nouvelles exceptions en vertu des dispositions des alinéas 20(1)b) et c) et 21(1)d) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le Commissaire a examiné les textes dispensés du rapport et a trouvé les exceptions justifiées et conformes aux dispositions de la Loi.

Manque de communications

Dossier : 715(2/2)

Institution : *Affaires indiennes et du Nord*
Plainte : *Refus - exception [20(1)d)]*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Affaire réglée*

Un journaliste porta plainte à cause de l'exception d'une lettre envoyée par un consultant au ministre des Affaires indiennes et du Nord dans le contexte d'une demande d'accès à des documents relatifs à une certaine bande d'Amérindiens. L'exception était conforme aux dispositions de l'alinéa 20(1)d).

Suite à l'enquête, le Ministère informa le Commissaire, le 14 août 1986, que la lettre en question serait divulguée intégralement. Le 29 septembre 1986, le Commissaire apprit que la lettre n'avait pas été remise au plaignant et elle recommanda qu'elle lui soit fournie. C'est le 27 octobre 1986 que le Ministère envoya une copie intégrale de la lettre au plaignant.

Après avoir reçu cette copie de la lettre, le plaignant prétendit que le Ministère avait antérieurement remis une copie de la même lettre à un autre journaliste.

D'autres démarches de l'enquêteur révélèrent qu'une recommandation fut faite au sous-ministre le 11 août 1986 pour que la divulgation se fasse et l'autorisation fut donnée pour la divulgation le 13 août 1986. D'où l'appel téléphonique du 14 août 1986 par lequel le Ministère annonçait au plaignant la divulgation prochaine de la lettre. Des fonctionnaires oeuvrant dans un autre service du ministère, qui savaient que l'autorisation avait été donnée de divulguer la lettre mais qui n'avaient pas le dossier se trouvant dans le service d'accès à l'information du ministère envoyèrent une copie de la lettre à un autre journaliste. Ces fonctionnaires n'avaient aucune idée du retard subi par le demandeur original et de ce qui se passait dans l'autre service du ministère. De leur côté, les fonctionnaires oeuvrant au service d'accès à l'information ne savaient pas qu'une copie de la lettre avait été envoyée à une tierce personne.

Le Commissaire conclut que le Ministère n'avait eu aucunement l'intention d'établir une discrimination contre le plaignant.

Annulation d'une exception

Dossier : 735

Institution : *Ministère des Affaires extérieures*
Plainte : *Refus - exception [15(1)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Affaire réglée*

Une personne a porté plainte contre le ministère des Affaires extérieures à cause d'une exception imposée sur un document du Centre conservateur canadien, exception non justifiée en vertu du paragraphe 15(1) de la *Loi sur l'accès à l'information.*

Suite à l'enquête, le Ministère a réexaminé l'exception et il a remis le document complet au plaignant.

Renseignements au sujet d'un soldat

Dossier : 738

Institution : *Archives publiques*
Plainte : *Refus - exception [19(1)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Partiellement réglée*

Une personne protesta contre l'exception imposée par les Archives publiques en vertu du paragraphe 19(1) touchant les renseignements personnels. Cette personne avait demandé le dossier d'un certain militaire.

Les Archives publiques fournirent la date de l'enrôlement du militaire dans le corps expéditionnaire canadien, le nom des pays où il servit et la date de sa démobilisation. Les autres renseignements ne furent pas divulgués car on n'avait aucune preuve que le militaire en question était mort depuis plus de vingt ans. Le fait de divulguer des renseignements personnels à son sujet violerait les dispositions du paragraphe 19(1) de la Loi.

Après avoir examiné les documents, le Commissaire confirma que certains renseignements étaient de nature nettement personnelle, donc correctement exemptés en vertu du paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information.* Cependant, d'autres renseignements auraient pu être fournis au plaignant à la lumière des exceptions autorisées en

vertu de l'alinéa 3 j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (renseignements concernant le poste ou les fonctions d'un cadre ou d'un employé travaillant dans une institution gouvernementale).

Les consultations ayant eu lieu avec les fonctionnaires du ministère ont abouti à un nouvel examen de la demande et à la divulgation de renseignements additionnels touchant les lieux d'enrôlement et de démobilisation du militaire, le nom des unités où il servit et les dates de ses missions à l'étranger.

Noms des membres d'une bande

Dossier : 740

Institution : *Affaires indiennes et du Nord*
Plainte : *Refus - exception* [19(1)]
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Partiellement réglée*

Un membre d'une bande d'Amérindiens fit une demande d'accès aux « listes de membres de sa bande pour une période de cinq ans commençant en 1981 » et aux « listes des électeurs de sa bande pour la même période ». Le Ministère retint les listes parce qu'elles renfermaient des renseignements personnels aux termes du paragraphe 19(1) de la Loi.

L'enquêteur fit des démarches pour que les listes soient divulguées étant donné que leur contenu pouvait être publié en vertu des dispositions du paragraphe 14(3) de la *Loi sur les Indiens* qui se lit ainsi :

> « Dès qu'il aura reçu une copie de la liste des membres de sa bande, chaque conseil de bande affichera cette copie bien en évidence dans la réserve de sa bande. »

Après un nouvel examen, le Ministère voulut bien mettre à la disposition du plaignant les listes des Amérindiens inscrits ayant été membres de la bande en question au cours de la période de 5 ans allant de 1981 à 1985 inclusivement. Le Ministère informa le plaignant que la liste de 1986 ne serait pas établie avant le 31 décembre 1986.

Le Ministère informa le bureau du Commissaire qu'on ne trouvait pas de copies des listes d'électeurs. De fait, le Ministère indiqua qu'il n'intervenait pas dans le processus électoral car les bandes élisent leur chef et leur conseil conformément aux coutumes amérindiennes. Le Commissaire fut convaincue que le Ministère n'avait pas ces listes.

Informations sur la recherche scientifique

Dossier : 749

Institution : *Conseil national de recherches*
Plainte : *Refus - exception [20(1)a), b), c) et d)]*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Cette plainte concernait une demande d'accès à des documents relatifs à des travaux de recherche effectués par deux entreprises (nommées) subventionnées en vertu du programme d'aide à la recherche industrielle (IRAP) ou des programmes coopératifs entre l'industrie et les laboratoires (PILP). Le plaignant prétendait que l'alinéa 20(1)b) ne s'appliquait pas car l'information technique aurait dû être traitée

constamment à titre confidentiel par les tiers. Le plaignant déclara que dans ce cas, l'information se trouvait dans un brevet canadien délivré ou dans une demande de brevet déposée.

De plus, le plaignant déclara que les ententes conclues ou les contrats passés, conformément au programme IRAP, entre des parties et le gouvernement fédéral ne pouvaient pas être assujettis à des exceptions en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels.*

L'enquête confirma que les documents en question contenaient des informations scientifiques et techniques fournies à une institution gouvernementale par un tiers les ayant toujours traitées confidentiellement. L'enquêteur n'a trouvé aucune indication prouvant que le tiers avait divulgué les informations dans une demande de brevet au Canada.

L'enquête permit également de constater qu'aucun contrat ou accord spécifique n'existe entre un tiers et IRAP par l'entremise de la gestion du Conseil national de recherches. Tous les bénéficiaires de l'aide IRAP sont guidés par une brochure destinée aux candidats. Cette brochure, que l'on peut obtenir facilement, décrit dans les grandes lignes l'objectif et la nature du programme IRAP et elle définit les paramètres que les bénéficiaires doivent respecter. L'entente entre en vigueur lorsque la candidature de l'entreprise désirant faire de la recherche est acceptée par les administrateurs du programme IRAP.

Le tiers contacté n'a pas voulu divulguer les informations demandées. Le Commissaire a donc admis que le CNRC avait à juste titre imposé les exceptions susmentionnées et, ce, en vertu de l'alinéa 20(1)b).

Par ailleurs, le Commissaire fit savoir au plaignant que lorsque plusieurs alinéas d'un article peuvent être cités pour excepter un document, il n'est pas nécessaire de s'enquérir de la convenance de les employer tous, tant qu'il existe une claire justification pour l'emploi d'un seul.

Après prélèvement, il ne reste guère de matière

Dossier : 766

Institution : *Archives publiques*
Plainte : *Refus - exception [15, 16(1)c), 19(1)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Partiellement réglée*

Un particulier s'est plaint des exceptions invoquées par les Archives publiques aux termes de l'article 15, de l'alinéa 16(1)c) et du paragraphe 19(1), en réponse à sa demande de communication du dossier SF-J-3, intitulé Joint Intelligence Bureau.

L'enquête a permis de déterminer que ce dossier contenait des renseignements qui pourraient être prélevés et divulgués. Le Ministère a accepté de réexaminer le document et de marquer les parties communicables au plaignant. Aucune estimation précise des coûts de recherche et de préparation n'a été faite, mais le Ministère a jugé que l'effort requis serait considérable.

L'enquêteur a jugé que le Ministère avait raison d'excepter une grande partie du document, aux termes de l'article 15 et de l'alinéa 16(1)c). D'autres éléments ont également été retenus en vertu du paragraphe 19(1). Nous n'avons pas vérifié la validité du recours à cette deuxième disposition, puisque la justification des deux premières était très nette.

Normalement, le Commissaire recommande ou suggère qu'après prélèvement, les documents soient communiqués au requérant, même s'il ne reste que peu de choses, à condition que le requérant en soit informé et consente à payer pour obtenir des pages pratiquement blanches. Le principe sous-jacent est que seul le requérant peut décider si un document prélevé est significatif.

Dans le cas présent, le Ministère était disposé à prélever et à communiquer les renseignements, mais le Commissariat se trouvait devant un dilemme. En effet, nous avions reconnu que l'opération de prélèvement serait longue et coûteuse et que les éléments qui pourraient être fournis au requérant ne seraient que d'une valeur limitée, sans rapport avec les frais à engager. Nous lui avons nettement expliqué qu'il lui revenait de prendre la décision, sans égard à notre opinion. Il a décidé de ne pas donner suite.

Marin recherche ses compagnons

Dossier : 788

Institution : *Transports Canada*
Plainte : *Refus - exception [19(1)]*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Affaire contestée (mais résolue)*

Un particulier s'est plaint que Transports Canada avait retenu l'âge, le rang et les fonctions de ses compagnons marins en réponse à une demande visant les « conditions de travail des marins », dont il avait besoin pour prouver son service dans la marine marchande pendant la guerre.

Au cours de l'enquête, le Commissariat a pris connaissance de l'article 276 de la *Loi sur la marine marchande du Canada* stipulant que les documents appartenant à un navire, y compris les « conditions de travail des marins » «...doivent être mis à la disposition de toute personne ». Toutefois, les fonctionnaires du ministère ont soutenu qu'ils avaient transmis au plaignant toutes les informations obligatoirement communicables en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le Commissaire a alors soumis la plainte au ministre, en ces termes :

(traduction)
« Depuis un certain nombre d'années, (le plaignant) cherche à attester, aux fins d'obtenir une pension, qu'il a servi à bord du S.S... pendant la Seconde Guerre mondiale. Il n'avait que 16 ans en 1944 et soutient avoir servi plus longtemps que ne l'indique le ministère des Transports. Pour appuyer son affirmation, il a d'abord tenté officieusement une démarche auprès de ce ministère, puis une seconde démarche aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information* pour obtenir des renseignements sur tous les marins ayant servi avec lui à bord du S.S... pendant la guerre. Les données personnelles sont contenues dans ce qu'il est convenu d'appeler les « conditions de travail des marins », et incluraient les postes occupés par les marins sur ce navire, leurs dates de service, etc.

« Bien que les fonctionnaires du ministère des Transports aient transmis (au plaignant) les noms des personnes en cause, ils ne lui ont pas communiqué les autres renseignements qui lui permettraient de localiser ces marins, susceptibles d'appuyer son affirmation selon laquelle il a servi au cours des années 1944 et 1945.

« D'après notre enquête, il semble que, si ces archives de guerre n'étaient pas toujours utilisées par le ministère des Transports, elles se trouveraient aux Archives publiques. Les fonctionnaires des Archives publiques nous ont informés qu'à leur avis, les registres et les conditions de travail des marins des navires peuvent être examinés par toute personne, sur demande, aux termes de l'article 276 de la *Loi sur la marine marchande du Canada*. Vos fonctionnaires, en revanche, soutiennent que ces renseignements ne peuvent être divulgués.

« Le plaignant a reçu une partie des renseignements demandés tirés des « conditions de travail des marins », mais non pas les données historiques qu'il recherche. À cet égard, je me permettrais de vous renvoyer à l'alinéa 19(2)c) de la *Loi sur l'accès à l'information* qui stipule que le responsable d'une institution fédérale peut donner communication de documents contenant des renseignements personnels dans le cas où la communiction est conforme à l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. L'alinéa 8(2)b) de cette Loi dispose que les renseignements personnels peuvent être divulgués aux termes de toute loi du Parlement qui en autorise la communication.

« L'article 275 de la *Loi sur la marine marchande du Canada* prévoit que le ministère des Transports « doit » conserver les documents sur le service des marins et autorise le prélèvement de droits pour la communiction de copies. D'après l'article 276, ces documents doivent être mis à la disposition de toute personne. Compte tenu de cette obligation légale et du fait que des documents analogues antérieurs et postérieurs à la Seconde Guerre mondiale sont accessibles au grand public dans les Archives publiques, j'en viens à la conclusion que les « conditions de travail des marins » dans leur totalité, y compris les données historiques personnelles, devraient être divulguées (au plaignant).

« Le Commissaire recommande donc que tous les renseignements sur les « conditions de travail des marins » y compris les données personnelles historiques, pour le navire S.S... soient communiquées au plaignant, conformément à la *Loi sur l'accès à l'information...* ».

Voici, en partie, la réponse du ministre :

(traduction)
« Vos conclusions et vos commentaires sont bien avenus. Toutefois, nous aimerions souligner qu'à notre avis, nous nous sommes conformés à la demande (du plaignant), telle qu'elle a été formulée au départ, en lui fournissant une liste de tous les marins ayant servi à bord du S.S...

« Manifestement, d'après votre lettre, (le plaignant) a besoin de renseignements autres que ceux initialement sollicités dans sa demande officielle d'accès. C'est pourquoi nous acceptons, aux termes de l'article 276 de la *Loi sur la marine marchande du Canada* de transmettre ces renseignements, lesquels seront expédiés (au plaignant) dans quelques jours.»

Question de formulation

Dossier : 850(1/2), (2/2)

Institution : *Affaires extérieures*
Service canadien du renseignement de sécurité
Plainte : *Refus - exception [13(1), 15(1), 16(1), 19(1)]*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Ces deux plaintes concernaient la façon dont les institutions ont répondu à deux demandes distinctes d'accès à des documents concernant une même personne nommée.

Lorsque le requérant s'est opposé aux exceptions, les deux ministères ont soutenu qu'aucun renseignement demandé n'avait été retenu. Dans le cas des Affaires extérieures, la plaignante avait fait allusion à un certain sujet et demandé (traduction) « ...communication de documents récemment divulgués en vertu de l'accès à l'information... » Dans le cas du Service canadien du renseignement de sécurité, elle avait demandé « ...accès à tous les documents déjà divulgués en vertu de l'accès à l'information...».

Après enquête auprès des deux organismes, le Commissaire a conclu que les documents transmis à la plaignante étaient les mêmes qui avaient été antérieurement divulgués à d'autres requérants.

Le Commissaire a informé la plaignante qu'on ne lui avait pas refusé l'accès aux documents demandés, puisque les des deux ministères avaient divulgué exactement ce qu'elle avait sollicité. La plaignante s'est ainsi trouvée dans une position où il lui est impossible de porter plainte à propos des passages retenus.

Ni confirmation ni dénégation

Dossier : 925

Institution : *Défense nationale*
Plainte : *Refus - exception [13(1), 15(1)]*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : Rejetée
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Un requérant ayant demandé communication d'un document, s'est plaint de ce que la Défense nationale avait invoqué des exceptions aux termes des paragraphes 13(1) et 15(1) de la Loi.

Dans la première partie de sa demande, le plaignant sollicitait (traduction) «une copie de l'accord Canada-États-Unis concernant le contrôle des transports maritimes intrafrontaliers dans les eaux canadiennes et américaines du Pacifique ». D'après l'enquête, le Commissaire a conclu que les documents contenaient des renseignements fournis sous le sceau du secret par le gouvernement d'un État étranger. Le plaignant avait fait allusion au paragraphe 13(2), qui permet la divulgation d'un document de

cette nature avec le consentement du gouvernement auprès duquel le renseignement a été obtenu. Le gouvernement des États-Unis n'a jamais divulgué ce document. Toutefois, le texte a été signé par les deux États, et le ministère canadien de la Défense nationale s'est opposé à sa communication, alléguant que celle-ci pourrait vraisemblablement porter préjudice à la défense du Canada ou d'un État allié ou associé avec le Canada. Le Ministère a également invoqué une exception aux termes du paragraphe 15(1), et le Commissaire y a souscrit.

Quant à la deuxième partie de la demande, elle concernait des (traduction) «documents touchant le personnel et le fonctionnement du sous-marin américain Trident, basé à Bangor, Washington ». Le paragraphe 10(2) de la Loi stipule que le responsable d'une institution fédérale « n'est pas obligé de faire état de l'existence du document demandé » et, se fondant sur cette disposition, le ministère de la Défense nationale a décidé d'inclure les mots «si de tels documents existent...» dans sa réponse au plaignant. L'alinéa 10(1)(b) oblige également le Ministère à préciser la disposition « de la présente loi sur laquelle se fonde le refus ou, s'il n'est pas fait état de l'existence du document, la disposition sur laquelle il pourrait vraisemblablement se fonder si le document existait ». Le Ministère a informé le plaignant que les articles 13 et 15 de la Loi s'appliquaient.

Le Commissaire, comme elle en a informé le plaignant, a jugé cette réponse juridiquement correcte et a estimé que les droits du plaignant aux termes de la Loi ne lui avaient pas été déniés.

Dans les circonstances, il n'y a en somme eu ni confirmation ni négation de l'existence du document, ce que la Loi autorise.

EXCLUSION

Exclusion annulée

Dossiers : 007(2/3)
032(2/2)

Institution : *Énergie, Mines et Ressources*
Plainte : *Refus - exclusion* [69]
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Partiellement réglée*

Deux personnes ont fait part de leur objection lorsque le Ministère a exclu des parties de documents qu'elles avaient demandés sous prétexte qu'il s'agissait de documents confidentiels du Conseil privé de la Reine.

Par suite de l'enquête, le Ministère a réexaminé et retiré l'exclusion.

Exclusion levée pour quelques passages

Dossier : 581(2/2)

Institution : *Service correctionnel Canada*
Plainte : *Refus - exclusion* [69]
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Partiellement réglée*

Un particulier s'est opposé au fait que Service correctionnel Canada avait retenu des documents qu'il avait demandés sur l'emplacement de certains pénitenciers.

Par suite de l'enquête du Commissaire, le Ministère a divulgué certains passages des documents antérieurement retenus en vertu du paragraphe 69(1). Il n'entre pas dans les attributions du Commissariat de procéder à l'examen de documents exclus. Le cabinet du Greffier du Conseil privé a attesté par écrit qu'il s'agissait bien de documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada, au sens du paragraphe 69(1) de la Loi.

DISPOSITION GÉNÉRALES

Malentendu

Dossier : 534

Institution : *Défense nationale*
Plainte : *Refus - général*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Une personne a porté plainte contre le fait qu'une documentation fournie par le ministère de la Défense nationale au sujet des femmes oeuvrant dans les Forces armées aurait pu être expurgée et les documents exclus auraient pu être détruits pour qu'ils ne soient pas divulgués.

L'enquêteur n'a trouvé personne qui puisse identifier les documents prétendument détruits ou qui puisse fournir assez de détails pour les identifier. Cependant, l'enquêteur a découvert qu'avant la divulgation de la documentation, on avait consulté le Ministre au sujet d'exceptions possibles. De fait, le Ministre a donné des instructions pour que d'autres parties de la documentation soient dispensées. Toutes les exceptions signalées dans le dossier étaient conformes aux dispositions de la Loi.

Le Commissaire fut convaincue que l'enquêteur avait examiné minutieusement les dossiers pour y trouver toute indication concernant la soi-disante disparition de documents. Le personnel s'occupant des demandes d'accès aux documents fut également interviewé mais rien ne permit de confirmer les allégations du plaignant. Le Commissaire informa le plaignant qu'il s'agissait peut-être d'un malentendu découlant du fait que le Ministre avait demandé des exceptions additionnelles.

Document du ministre ou du ministère

Dossier : 571

Institution : *Transports Canada*
Plainte : *Refus - dispositions générales*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Entièrement réglée*

La plainte concernait le refus, par Transports Canada, de communiquer le document intitulé « Report on the Availability and Accessibility of Transportation for the Disabled ». Le Ministère a avisé le plaignant que ce rapport avait été expressément préparé pour le Ministre et qu'il ne faisait par conséquent pas partie des documents du ministère.

Le Commissaire s'est dit d'avis que le rapport aurait dû relever du ministère et être assujetti à la Loi. Son opinion a été acceptée et le document a été entièrement divulgué.

Plainte tardive

Dossier : 630

Institution : *Justice*
Plainte : *Refus - dispositions générales*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Cette plainte concernait le fait que le ministère de la Justice avait omis de divulguer des documents concernant l'extradition de résidents du Canada réputés avoir commis des crimes de guerre.

L'enquête a révélé que la demande de communication du plaignant avait été reçue par le Ministère le 21 février 1985. La plainte déposée à notre bureau était datée du 13 mars 1986.

Le Commissaire a informé le plaignant que, comme plus d'une année s'était écoulée entre la demande et la plainte, le Commissariat n'était pas habilité à mener une enquête. L'article 31 de la Loi se lit comme suit :

> Les plaintes sont, sauf dispense accordée par le Commissaire à l'information, déposées devant lui par écrit; celles qui ont trait à une demande de communication de documents se prescrivent par un an à compter de la réception de la demande.

Le Commissaire a indiqué qu'il attirerait l'attention du comité parlementaire chargé d'étudier la Loi sur les problèmes découlant de l'article 31.

À la disposition du public

Dossier : 673

Institution : *Affaires extérieures*
Plainte : *Refus - dispositions générales*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Un particulier s'est plaint au Commissaire parce que les Affaires extérieures avaient mis 29 jours à lui communiquer la copie d'un contrat conclu par le gouvernement du Canada avec une firme d'experts-conseils des États-Unis. Cette plainte soutenait que 29 jours étaient une période trop longue pour répondre à une demande concernant un document qui était déjà à la disposition du public aux États-Unis et qu'il y avait par conséquent violation de l'esprit de la Loi.

L'enquête a convaincu le Commissaire que le Ministère avait promptement pris des dispositions pour répondre à la demande et qu'il n'y avait eu aucun retard délibéré. Rien n'a été découvert indiquant une perte de temps dans la réponse où une différence entre l'instruction de la demande et celle d'autres demandes analogues.

Que des documents soient disponibles auprès du ministère de la Justice des États-Unis, a déclaré le Commissaire dans sa réponse au plaignant, ne dispensait pas les Affaires extérieures de l'obligation d'examiner le document à la lumière du droit canadien. Le fait qu'un document soit accessible au public dans un autre pays ne donne pas lieu automatiquement de conclure que celui-ci doive être communiqué au Canada.

Voici certains des arguments invoqués par le plaignant dans sa lettre :

(traduction)
« En invoquant l'accessibilité du document aux États-Unis comme argument, j'ai voulu souligner qu'une telle facilité d'accès devrait, à mon avis, annuler la plupart des éventuelles exceptions de la Loi canadienne.

« Par exemple, la communication du document ici ne pourrait guère nuire aux relations avec les États-Unis, puisque le document y est déjà disponible. De même, il ne pourrait y avoir violation de la vie privée puisque les textes sont publics.

« J'ai quelques réserves concernant vos commentaires sur cette question. Dois-je déduire que le Commissaire à l'information pourrait un jour juger correcte la rétention d'un document au Canada au titre des motifs évoqués plus haut (relations internationales, renseignements personnels), même si ces documents ont déjà été rendus publics par l'autre État concerné? Quelles pourraient être les catégories d'exception applicables à un document déjà rendu public par le gouvernement d'une autre compétence ?»

Le Commissaire a répondu ce qui suit :

« Je ne suis pas sans savoir qu'un document peut avoir été publié sous une autre compétence ou être disponible à l'achat par les membres du public dans une autre zone de compétence. En fait, il nous est arrivé dans certains cas d'invoquer la disponibilité d'un document pour le public dans un autre pays pour contester certaines exceptions ayant mené à des prélèvements dans des documents canadiens.

« En ce qui concerne les exceptions discrétionnaires et le critère du préjudice, le fait qu'un document soit d'accès libre constitue un argument puissant pour sa divulgation. Toutefois, dans les cas où l'exception est obligatoire et qu'il n'existe aucune marge de discrétion ni critère de préjudice..., je ne vois aucune possibilité autre pour le ministère concerné que d'imposer l'exception. C'est la raison pour laquelle j'ai déclaré dans mon rapport que je ne pouvais exclure la possibilité qu'un tel cas survienne dans l'avenir. Il vous intéressera sans doute de savoir que la chose n'est jamais arrivée. »

Bien que la question n'ait pas eu de lien direct avec sa demande d'accès, le plaignant a également demandé au Commissaire si l'article 68 de la Loi, qui stipule que les droits d'accès ne s'appliquent pas aux « documents publiés ou mis en vente dans le public » ne concernait que les textes accessibles au Canada.

Le Commissaire a souligné que, si l'article 68 ne concernait pas seulement le Canada, un ministère pouvait refuser de divulguer un document en se contentant de faire valoir aud requérant qu'il pourrait l'obtenir auprès d'un pays étranger. Le requérant ne pourrait profiter des délais et des tarifs stipulés dans la *Loi sur l'accès à l'information* canadienne. Pour conclure, le Commissaire a déclaré ce qui suit :

(traduction)
« Pour toutes ces raisons, à mon avis, en l'absence de toute décision sur une restriction géographique à l'article 68, il est nettement de l'intérêt du requérant d'en confiner l'application aux documents canadiens se trouvant au Canada. »

Indication de l'exception invoquée

Dossier : 703

Institution : *Service canadien du renseignement de sécurité*
Plainte : *Refus - dispositions générales*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : Rapport soumis au Ministre
Résultat : *Affaire contestée*

Un particulier s'est plaint de ce que le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) n'avait pas fait état expressément des dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* sur lesquelles il avait fondé son refus de communiquer un document.

L'enquête a confirmé que le SCRS avait avait informé le requérant par correspondance que (traduction) « certains des documents ont été retenus, dans leur totalité ou en partie, conformément à ...» (après quoi les articles en cause étaient cités). Les parties supprimées (exceptées) des documents ne contenaient aucune indication des dispositions précises sur lesquelles chaque exception était fondée. Le plaignant a laissé entendre qu'il ne comprenait pas pourquoi telle ou telle portion du document avait été retenue et qu'il ne disposait pas des renseignements lui permettant de rédiger une plainte.

L'alinéa 10(1)b) de la *Loi sur l'accès à l'information* exige que le responsable de l'institution fédérale mentionne « la disposition précise de la présente loi sur laquelle se fonde le refus...». La plupart des ministères s'acquittent de cette exigence en citant l'article, le paragraphe ou l'alinéa qui s'applique sur le document lui-même. Le paragraphe 10(1) autorise les institutions à donner dans « l'avis prévu à l'alinéa 7a)... la disposition précise...» Toutefois, le Commissaire a estimé que, dans un tel cas, l'avis doit contenir suffisamment de détails pour permettre au destinataire d'établir facilement un lien entre les articles, paragraphes, etc. cités et les diverses parties retenues.

Le Commissaire a jugé la plainte bien fondée et a recommandé au Solliciteur général d'informer le plaignant des dispositions précises sur lesquelles le Service s'était fondé pour retenir les diverses parties des documents communiqués.

Le Solliciteur général s'est porté à l'appui de la position du SCRS - à savoir que le fait d'établir un lien entre un article précis et une partie retenue va à l'encontre de l'exception, puisqu'il est ainsi possible de connaître le genre d'information retenue. Le Ministre a soutenu que (traduction) « dans certaines circonstances, le fait de préciser les exceptions invoquées ne devrait pas donner d''indices' sur la nature des renseignements retenus ».

Le Commissaire reconnaît que dans certaines circonstances précises (qu'il revient au ministère d'établir), la position du Solliciteur général peut être justifiée, elle a tout de même soutenu qu'en règle générale, l'institution doit se plier aux dispositions de l'alinéa 10(1)b). La plupart des ministères s'en tiennent d'ailleurs à cette interprétation.

Cette question pourrait être soumise à la Cour fédérale.

Question de contrôle

Dossier : 714

Institution : *Conseil de recherches en sciences humaines*
Plainte : *Refus - dispositions générales*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Abandonnée par le plaignant*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Cette plainte a trait au rejet, en juin 1986, d'une demande de communication d'une vérification d'ensemble du Conseil de recherche en sciences humaines. Le Conseil a renvoyé au plaignant le versement initial de 5 $ accompagnant sa demande en l'informant que le document demandé serait déposé à la Chambre des communes en octobre 1986 et que, d'ici là, il était « la propriété » du vérificateur général. Le plaignant a fait valoir qu'il ne devrait pas avoir à attendre, pour voir le document en question, qu'il soit déposé à la Chambre des communes.

Le plaignant a retiré sa plainte avant la fin de l'enquête.

Bien que l'enquête n'ait pas été menée à terme, le Commissaire a jugé la réponse du ministère incorrecte aux termes de la Loi et a conclu que la plainte était justifiée.

Présomption de refus

Dossier : 744

Institution : *Santé et Bien-être social Canada*
Plainte : *Refus - général*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Affaire réglée*

Cette plainte concernait le retard du ministère à répondre à une demande d'accès à des documents sur les abus d'alcool, de substances ou de drogues dans toutes les réserves d'Amérindiens et autres communautés d'Autochtones en Alberta.

L'enquête révéla que la demande datée initialement du 25 mars 1986, avait été reportée au 16 avril 1986 par le plaignant. Oblitérée à Calgary le 17 avril 1986, la demande arriva au ministère le 21 avril 1986. Le 23 avril 1986, le Ministère accusa réception de la demande.

À l'exception de deux appels téléphoniques par lesquels le Ministère a demandé des précisions au plaignant, aucune communication officielle n'a eu lieu jusqu'au 21 mai 1986 alors que le Ministère fit savoir au plaignant qu'une prorogation (sans mention de durée) du délai initial de 30 jours était requise.

L'enquête permit de déterminer que le 6 mai 1986 le bureau régional, en Alberta, du ministère envoya à Ottawa des boîtes de documents renfermant une grande partie des renseignements demandés. Pourtant, le Ministère ne prit pas les mesures voulues pour fournir ces documents au plaignant.

Bien que le Ministère ait indiqué en septembre 1986 que les documents demandés, sous réserve des exceptions, seraient mis à la disposition du plaignant, il s'agit ici, bel et bien, d'un cas de présomption de refus, en vertu du paragraphe 10(3) de la Loi.

Réductions budgétaires du Bureau de service

Dossier : 769

Institution : *Approvisionnements et Services Canada*
Plainte : *Refus - dispositions générales*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Le plaignant n'a pas accepté l'allégation d'Approvisionnements et Services Canada selon laquelle les documents concernant les réductions budgétaires applicables aux comptoirs publics et aux services téléphoniques d'aiguillage du Bureau de service du Canada n'étaient pas en sa possession.

L'enquête a confirmé que ce ministère ne détenait aucun document pouvant répondre aux questions du plaignant. Celui-ci désirait savoir pourquoi, en 1984, le budget du service téléphonique d'aiguillage du Bureau de service du Canada avait été réduit et pourquoi les comptoirs publics avaient été fermés. Le Ministère a toutefois tenté de répondre à certaines questions dans une lettre adressée au plaignant. Il y était dit que la décision de réduire le budget avait été annoncée par le ministre des Finances, le 8 novembre 1984, et que cette annonce n'émanait pas d'Approvisionnements et Services Canada. Le Commissaire a expliqué que, dans de telles circonstances, les décisions peuvent être fondées sur des facteurs étrangers au ministère concerné, ce qui expliquerait pourquoi celui-ci ne se trouvait pas en mesure de répondre à toutes les questions du plaignant.

Étude manquante

Dossier : 771

Institution : *Transports Canada*
Plainte : *Refus - dispositions générales*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Un particulier, n'ayant pas réussi à obtenir de Transports Canada une étude ou une évaluation menée par les chemins de fer du Canadien National concernant les installations d'entretien et de réparation du CN dans certaines villes canadiennes nommées, a attiré l'attention du Commissaire sur un engagement pris par (nom) auprès du comité parlementaire des Transports à fournir une copie de l'étude au ministre des Transports.

Après enquête, le Commissaire a déclaré au plaignant être convaincue que le Ministère ne possédait pas de copie de l'étude demandée dans ses dossiers et, de surcroît, que le Ministre n'en avait jamais reçu d'exemplaire.

Aucune trace du guide

Dossier : 875

Institution : *Défense nationale*
Plainte : *Refus - dispositions générales*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Un particulier a demandé que lui soit communiqué le « Canadian Forces Nuclear Safety and Inspection Orders Manual ». Le Ministère lui a répondu qu'il se trouvait dans l'impossibilité de répondre à sa demande parce que (traduction) « ...à partir de 1984, les Forces

canadiennes n'avaient plus eu besoin d'un guide sur la sécurité nucléaire et que, en conséquence, cette publication avait été annulée puis retirée des stocks du ministère ».

L'enquête a montré que le Ministère a fait tous les efforts possibles pour retrouver le guide en cherchant et en s'adressant à des gens qui avaient travaillé dans le domaine en question au préalable. Cette démarche n'a pas abouti. Par ailleurs, une enquête interne a confirmé qu'il n'existait aucune stipulation ni règlement exigeant la conservation d'un exemplaire, dans un dépôt des Forces canadiennes, des publications annulées ou abrogées.

RETARD

Documents sur le libre échange - Retard

Dossiers : 567, 590, 595(2/2)

Institution : *Affaires extérieures*
Plainte : *Retard*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Affaire contestée*

Trois plaignants ont reçu avis du ministère des Affaires extérieures qu'une prolongation de 120 jours était invoquée au titre de leurs demandes d'accès à des documents préparés en prévision des négociations sur le libre échange entre le Canada et les États-Unis.

Le Ministère fondait cette prolongation sur les alinéas 9(1)a) et/ou b) de la Loi, sans toutefois donner de faits ni d'explications quant au temps dont il avait besoin. Ne disposant d'aucun élément de preuve pour justifier la prolongation, le Commissaire a présumé qu'il n'en existait pas et, comme le prévoit le paragraphe 37(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*, elle a recommandé que les documents soient divulgués et qu'avis soit donné de toutes les mesures prises, ou envisagées, pour mettre la recommandation à exécution, ou, dans le cas contraire, que les raisons en soient données. La réponse reçue n'était pas satisfaisante, ni la réponse à une autre lettre, ni à une conversation téléphonique.

La question est devant la Cour fédérale.

Prorogations non déraisonnables

Dossier : 599(1/2)

Institution : *Consommation et Corporations*
Plainte : *Retard*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Une personne s'est plainte comme suit des retards dont a fait l'objet le traitement de sa demande de communication de rapports concernant la situation d'un raffinerie de pétrole : (traduction)

1. « Le Ministère n'a pas accusé réception de ma demande. Lorsque j'ai appelé à la mi-janvier pour savoir ce qu'il en était de ma demande, on m'a répondu que cela était conforme à la politique du ministère. »

D'après l'article 7 de la *Loi sur l'accès à l'information*, il faut répondre par écrit à toute demande dans les 30 jours suivant sa réception. Le ministère de la Consommation et des Corporations a reçu la demande le 10 janvier 1986 et a répondu le 7 février suivant. Le Ministère a confirmé qu'il n'avait pas l'habitude d'accuser

réception d'une demande avant d'être en mesure d'informer le requérant de ce qu'il en est de sa demande, pas plus d'ailleurs que ne le fait quelque autre institution fédérale que ce soit. Le Commissaire s'est déclaré disposée à considérer toute demande de prorogation comme déraisonnable lorsqu'il ne s'est pratiquement rien fait au cours des 30 premiers jours.

2. « Le 7 février 1986, le Ministère m'a informé qu'il aurait besoin d'une prorogation pouvant atteindre 60 jours. »

L'enquête a révélé que le Ministère avait besoin d'une opinion juridique avant de répondre à la demande et qu'il avait entrepris des démarches dès le 14 janvier 1986 pour obtenir cette opinion. Le Ministère a communiqué le rapport expurgé au plaignant le 28 février 1986, soit 19 jours après le début de la période de 60 jours.

3. « Le Ministère n'a pas précisé la raison du retard, se contentant de dire qu'il lui fallait faire les 'consultations nécessaires'. »

L'alinéa 9(1)b) de la Loi prévoit une prorogation du délai dans les cas où « les consultations nécessaires pour donner suite à la demande rendraient pratiquement impossible l'observation du délai ». L'enquête a révélé qu'il fallait consulter le ministère de la Justice, Investissement Canada et le Bureau du Conseil privé.

4. Le plaignant a prétendu que le Ministère invoquait la *Loi sur l'accès à l'information* pour retarder la communication de documents alors que ceux-ci étaient facile à obtenir.

Le Ministère a reconnu que le document demandé était facile à obtenir. La prorogation avait pour objet de permettre la tenue de consultations.

Non validité du motif de prorogation

Dossier : 603(2/2)

Institution : *Service canadien du renseignement de sécurité*
Plainte : *Retard*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Affaire non contestée*

Un particulier s'est plaint de ce qui lui paraissait une prorogation déraisonnable du délai de réponse à trois demandes de communication de documents.

Le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) a reçu les demandes de communication de documents le 14 janvier 1986 et a informé le plaignant le 12 février 1986 qu'il lui faudrait une prorogation de 120 jours au-delà de la limite réglementaire de 30 jours car (traduction) « ...l'observation du délai initial entraverait de façon sérieuse le fonctionnement du Service canadien du renseignement de sécurité ».

L'enquête du Commissaire a révélé que le SCRS avait reçu un grand nombre de demandes en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et qu'il lui était donc difficile de traiter les demandes dans le délai prescrit.

Le Commissaire a fait savoir au Solliciteur général que le gouvernement peut proroger le délai de 30 jours si (traduction)

> « ...l'observation du délai entraverait de façon sérieuse le fonctionnement de l'institution en raison soit du grand nombre de documents demandés, soit de l'ampleur des recherches à effectuer pour donner suite à la demande ».

En l'occurrence, le SCRS n'a pas démontré qu'une prorogation de délai s'imposait parce que chacune des demandes visait un grand nombre de documents ou nécessitait d'amples recherches.

Retard excessif

Dossier : 609

Institution : *Emploi et Immigration Canada*
Plainte : *Retard*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Affaire non contestée*

Cette plainte concernait une demande de documents sur « un criminel de guerre nazi bien connu... » . Emploi et Immigration Canada reçut la demande le 19 novembre 1985 et informa le plaignant le 13 décembre 1985 qu'un délai supplémentaire de 45 jours était nécessaire pour fins de consultation. En date du 21 février 1986, le plaignant n'avait toujours pas obtenu les documents demandés au ministère.

Le Commissaire a signalé le retard au ministre en soulignant le fait que son ministère n'avait pas dit au plaignant qu'il avait le droit de se plaindre au bureau du Commissaire.

Recherche justifiée - Délai raisonnable

Dossier : 629

Institution : *Service canadien du renseignement de sécurité*
Plainte : *Retard*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : Rejetée
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Un particulier a demandé au Commissaire de vérifier la nécessité d'une prolongation de délai de 90 jours au titre de sa demande. Il souhaitait accéder, par le biais du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) aux politiques « anti-subversives » de la Gendarmerie royale du Canada.

D'après l'enquête, au cours des 30 premiers jours, le SCRS a étudié la demande et décidé que, puisque le requérant avait expressément fait allusion à un article de journal concernant la politique de la GRC sur les actes illégaux, c'était cette politique en particulier qui l'intéressait, plutôt qu'une politique plus générale concernant les mesures anti-subversives. Le SCRS, après un certain temps, a conclu qu'il ne possédait aucune politique de ce genre dans ses archives. Toutefois, les responsables ont pensé que, puisque la Commission royale McDonald avait examiné des allégations d'activités illégales par les services de sécurité de la GRC, les documents de cette commission pourraient contenir la référence à la politique demandée. Comme les documents restaient sous la gouverne de la GRC, le SCRS devait solliciter l'autorisation de les consulter. C'est pourquoi il a demandé une prolongation de 90 jours, au-delà de

la limite légale de 30 jours. Le SCRS a examiné les documents, sans toutefois y trouver de politique précise correspondant à la demande du plaignant. L'organisme a donc avisé ce dernier de ses constatations 85 jours après la réception de la première demande, mais 35 jours avant l'expiration de la prolongation de 90 jours.

Le Commissaire a informé le plaignant que, bien que le temps pris pour donner suite à la demande ait été long, le SCRS avait pris les mesures qui s'imposaient tant au cours du premier délai de 30 jours que pendant la période de prorogation.

Prorogation excessive

Dossier : 672

Institution : *Consommation et Corporations Canada*
Plainte : *Retard*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Affaire non contestée*

Une personne ayant demandé l'accès à divers documents sur l'amiante, datés de 1975 à 1979, se plaignit lorsque le Ministère ajouta au délai légal de 30 jours, une prorogation de 90 jours car « le fait de répondre dans le délai de 30 jours entraverait de façon sérieuse le fonctionnement de ce ministère ». Le plaignant déclara que les documents avaient d'abord été demandés officieusement en septembre 1985, que des discussions avaient eu lieu avec des fonctionnaires du ministère en octobre 1985 et que des promesses formelles de communication des documents furent faites le 15 octobre 1985 et les 7 et 13 janvier 1986.

Une demande formelle d'accès aux documents, datée du 24 février 1986, fut reçue au ministère le 27 février 1986 et c'est le 19 mars 1986 que le Ministère avisa le plaignant qu'une prorogation de 90 jours était requise.

L'enquêteur découvrit que le bureau d'accès à l'information du ministère n'avait pas connaissance de la demande officieuse lorsqu'il reçut la première demande officielle. C'est ce bureau qui décida, par suite de la nature de la demande, qu'une très longue période de recherche et de consultation serait nécessaire.

L'enquête confirma que Consommation et Corporations Canada avait consulté d'autres ministères et des entreprises du secteur privé et compulsé un certain nombre de dossiers énumérés dans le registre de l'amiante.

L'enquêteur apprit que le Ministère avait traité différemment la demande officieuse et la demande officielle. Par ailleurs, le personnel du ministère reconnut qu'une fois reçue la demande officielle, elle eut priorité sur la demande officieuse.

L'enquêteur persuada le Ministère de remettre plusieurs paquets de documents au plaignant. Cependant, le dernier paquet de documents ne fut expédié qu'après l'échéance de la prorogation de 90 jours.

Le Commissaire trouva que même si le Ministère avait besoin de temps, pour ses recherches et ses consultations, la prorogation de 90 jours du délai légal de 30 jours était excessive.

Consultation entreprise trop tard

Dossier : 709

Institution : *Agriculture Canada*
Plainte : *Retard*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Non contestée*

La plainte portait sur le retard mis par Agriculture Canada à répondre à une demande de communication.

Le Ministère a reçu la demande de la plaignante le 23 avril 1986. Le 22 mai 1986, il l'a informée qu'il lui faudrait prolonger de 45 jours le délai légal normal de 30 jours, afin de consulter le ministère de la Justice.

Notre enquête a révélé qu'Agriculture Canada n'avait pris contact avec le ministère de la Justice que le 12 juin 1986, c'est-à-dire 50 jours après avoir reçu la demande. Les documents ont été communiqués à la plaignante le 14 juillet 1986.

Seconde prorogation non autorisée

Dossier : 716

Institution : *Santé et Bien-être social Canada*
Plainte : *Retard*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Non contestée*

Un particulier s'est plaint de ce que la Direction générale de la protection de la santé, Santé et Bien-être social Canada, avait trop tardé à répondre à sa demande de communication du 18 février 1986 concernant les détails sur l'utilisation d'un certain médicament à l'hôpital de Penetanguishene (Ontario) en 1972-1973.

Le 19 mars 1986, le Ministère avait prolongé le délai de 30 jours à cause de la complexité des documents à consulter. Les documents n'ont pas été expédiés, et le 25 avril 1986, le Ministère a de nouveau prorogé le délai de 30 autres jours.

Le Commissaire a avisé le Ministre que la seconde prolongation n'était pas autorisée aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information.*

Entrave au fonctionnement du gouvernement

Dossier : 724

Institution : *Gendarmerie royale du Canada*
Plainte : *Retard*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Affaire non contestée*

Un particulier s'est plaint lorsque la GRC a demandé une prorogation de 30 jours pour répondre à sa demande de communication de documents.

La GRC a demandé cette prorogation pour reproduire les bandes sonores à communiquer au plaignant. Le service technique en mesure de faire le travail s'occupait des enquêtes criminelles en cours et ne pouvait prêter son concours au service de l'accès à l'information que lorsque le temps le lui permettait.

Le GRC n'agissait pas de manière déraisonnable, mais elle était gênée par des considérations techniques non prévues par la *Loi sur l'accès à l'information.* L'alinéa 9(1)a) de la Loi permet une prorogation de délai lorsque le fait de donner suite à la demande de communication entraverait de façon sérieuse le

fonctionnement de l'institution, mais seulement lorsque la demande vise un grand nombre de documents ou nécessite d'amples recherches. Comme les documents demandés étaient faciles à repérer et qu'ils n'étaient pas très volumineux, la plainte a été jugée fondée parce que le motif de la prorogation n'était pas prévu par la Loi.

Prorogation raisonnable

Dossier : 728(1/2)

Institution : *Agriculture Canada*
Plainte : *Retard*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Un particulier s'est plaint que la prorogation de 120 jours au-delà de la limite réglementaire de 30 jours demandée par Agriculture Canada pour tenir des consultations avec un tiers et avec des institutions fédérales et provinciales était (traduction) « trop longue et inutile ». Il a aussi exprimé son opposition au fait que le Ministère ait signalé que (traduction) « le processus de notification prend habituellement jusqu'à soixante jours... ».

L'enquête a révélé que la prorogation de 120 jours demandée par Agriculture Canada devait servir non seulement à la tenue de consultations avec un tiers et avec des institutions fédérales et provinciales, mais également au traitement de la grande quantité de documents visés par la demande. Le Ministère avait indiqué au plaignant qu'il faudrait au bas mot 416 heures pour compiler et photocopier quelques 5 000 pages de documents. Ces 416 heures représentaient environ 83 jours, à raison de sept heures par jour.

L'enquête a révélé que le nombre de pages en question était de loin supérieur à 5 000 et, donc, qu'il faudrait beaucoup plus de 416 heures.

Le Commissaire a avisé le plaignant que la prorogation de 120 jours était raisonnable.

Prorogation non justifiée

Dossier : 733

Institution: *Commission d'appel de l'immigration*
Plainte : *Retard*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Affaire non contestée*

Cetter plainte avait trait à une demande de prorogation de 30 jours, pour traiter deux demandes de communication de documents.

La Commission d'appel de l'immigration a reçu les deux demandes le 26 mai et le 6 juin 1986. Le 24 juin 1986, la Commission a informé le plaignant que (traduction) « ...en raison du grand nombre de documents demandés, nous avons besoin d'une prorogation de trente (30) jours, au-delà de la limite réglementaire de 30 jours, pour répondre à vos deux demandes... ». L'alinéa 9(1)a) porte :

> « (1) Le responsable d'une institution fédérale peut proroger le délai... d'une période que justifient les circonstances dans les cas où
>
> « a) l'observation du délai entraverait de façon sérieuse le fonctionnement de l'institution en raison soit du grand nombre de documents demandés, soit de l'ampleur des recherches à effectuer pour donner suite à la demande ».

L'enquête du Commissaire a révélé que les demandes visaient quelque cinq documents d'environ 800 pages, dont quelque 300 étaient pertinentes.

Le Commissaire s'est déclaré convaincue que l'ampleur de la recherche ne justifiait pas la prorogation de 30 jours.

Pas de réponse durant 51 jours

Dossier : 837

Institution : *Affaires indiennes et du Nord*
Plainte : *Retard*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Affaire non contestée*

Une personne a porté plainte contre le ministère des Affaires indiennes et du Nord qui n'a pas accusé réception d'une demande d'accès à des documents datée du 2 septembre 1986 et qui n'a pris aucune mesure à ce sujet dans le délai fixé par la Loi.

Le Ministère a reçu la demande le 4 septembre 1986 et le délai de 30 jours fixé pour la réponse a pris fin le 4 octobre 1986. Le 24 novembre 1986, à savoir plus d'un mois après l'envoi de la plainte au Commissaire à l'information, et 51 jours au-delà de la limite statutaire de 30 jours, le Ministère a fait savoir au plaignant que les documents demandés étaient envoyés pour consultation dans un bureau régional.

Le Commissaire a fait savoir au ministre que le fait de ne pas fournir les documents dans les délais prévus est considéré comme un refus de communication en vertu du paragraphe 10(3) de la Loi.

Défaut de conformité à la Loi

Dossier : 860(1/2)(2/2)

Institution : *Bureau du Conseil privé*
Défense nationale
Plainte : *Retard*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Non contestée*

Un particulier s'est plaint des retards mis par le Bureau du Conseil privé et par le ministère de la Défense nationale pour répondre à ses demandes d'accès.

L'enquête a confirmé qu'aucun des deux ministères n'avait transmis les documents demandés dans les 30 jours, comme le prescrit l'article 7 de la Loi, ni n'avait fixé de date limite pour la communication des documents, comme le demande l'article 9. De plus, ils n'avaient pas prévenu le requérant qu'une prolongation de délai serait nécessaire pour répondre à sa demande. Les deux ministères ont aussi négligé d'informer le requérant qu'il avait le droit de se plaindre auprès du Commissariat à propos de la prorogation de délai et de la non-réception des documents demandés.

Le fait de ne pas avoir pris ces mesures contrevenait aux exigences de la Loi. Ainsi des rapports ont été soumis aux ministres concernés.

Retard injustifié

Dossier : 863

Institution : *Santé et Bien-être social Canada*
Plainte : *Retard*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Non contestée*

Cette affaire concerne une prorogation de délai invoquée par Santé et Bien-être social Canada pour répondre à une demande d'accès à des documents sur un médicament nommé.

Cette demande a été reçue par le Ministère le 29 septembre 1986. Le 29 octobre de la même année, il a informé le plaignant qu'il prolongeait son délai de réponse jusqu'au 17 novembre 1986 parce que (traduction) « il lui était impossible de terminer l'examen de la demande à l'intérieur du délai prescrit ».

Bien qu'il ait été manifeste, de par la nature de la demande, que des consultations avec une tierce partie étaient nécessaires avant de procéder à la communication, le Ministère n'a entamé ces consultations que le 20 novembre 1986. Les raisons données par le Ministère pour justifier son retard à cet égard n'ont pas été jugées acceptables.

23 jours au-delà du délai prorogé

Dossier : 915

Institution : *Bureau du Conseil privé*
Plainte : *Retard*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Non contestée*

Le plaignant a fait valoir que le Bureau du Conseil privé (BCP) n'avait pas respecté son propre délai prorogé de 60 jours. Le document demandé concernait la décision du gouvernement d'établir une commission d'enquête sur les prétendus criminels de guerre vivant au Canada.

L'enquête a montré que le BCP avait reçu la demande le 15 septembre 1986. Le 15 octobre, il avait prolongé de 60 jours le délai normal, pour procéder à des consultations.

Le document a été communiqué au plaignant le 7 janvier 1987, 23 jours après l'expiration du deuxième délai. En conséquence, le Commissaire a informé le Premier ministre, dont relève le BCP, qu'un retard excessif avait été constaté et que le BCP, ayant outrepassé son délai, était réputé avoir refusé de transmettre le document.

FRAIS DE COMMUNICATION

Frais de photocopie raisonnables

Dossier : 124

Institution : *Conseil du Trésor*
Plainte : *Frais de communication*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Partiellement réglée*

Le Commissaire à l'information a pris l'initiative d'une plainte en juin 1984 concernant les frais de photocopie exigés par les institutions fédérales en réponse aux demandes de communication de documents en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information.*

Dans une lettre au président du Conseil du Trésor, elle disait ce qui suit (traduction) :

« Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'accès à l'information* le 1er juillet 1983, nous avons reçu un certain nombre de plaintes voulant que les frais qui peuvent être exigés pour le temps de recherche et la photocopie de documents aux termes de la Loi soient excessifs et que l'application de ces frais ne soit pas uniforme entre les institutions fédérales.

« Dans la plupart des cas, le Commissaire à l'information a rejeté ces plaintes parce que les frais de recherche et de préparation étaient conformes aux dispositions de la Loi et du Règlement et qu'ils semblaient raisonnables compte tenu de l'importance du travail exigé. Toutefois, les recherches effectuées par notre bureau sur l'initiative du Commissaire ont révélé que les frais de photocopie prescrits peuvent être excessifs et qu'il semble y avoir une certaine disparité en ce qui a trait aux circonstances dans lesquelles les frais peuvent être abrogés ou réduits... »

L'enquête a révélé que, selon les données publiées par le ministère des Approvisionnements et Services pour 1983 et 1984, il en coûtait en moyenne de un à deux cents pour photocopier une page.

On s'est aussi rendu compte que les bibliothèques publiques équipées de photocopieurs automatiques exigeaient 15 cents la page et que les frais de photocopie exigés par les établissements commerciaux d'Ottawa variaient entre sept et 15 cents la page, suivant la quantité à photocopier.

L'enquête n'a pas révélé que (traduction) « ...le gouvernement a pour politique de ne pas exiger les frais de moins de 25 $, ce qui permet au requérant d'obtenir gratuitement, en plus des cinq heures de préparation et de recherche gratuites, 100 pages de photocopie », comme le secrétaire du Conseil du Trésor le déclarait dans une lettre au Commissaire à l'information. Les lignes directrices provisoires du Conseil du Trésor indiquent seulement que (traduction) « ...les institutions fédérales *devraient songer* à dispenser le requérant des frais autres que le versement initial accompagnant la demande si le montant à payer est inférieur à 25 $ ».

Compte tenu des résultats de l'enquête, le Commissaire a conclu que les frais prévus par le sous-alinéa 7(1)b)(i) du Règlement sur l'accès à l'information étaient démesurément élevés. Même si elle était d'avis que des frais de dix cents la page seraient raisonnables, elle était disposée à se rallier à l'opinion des fonctionnaires du Conseil du Trésor voulant qu'il convienne d'exiger 15 cents la page.

Reconnaissant qu'un tarif de 25 cents la page était élevé, le président du Conseil du Trésor a informé le Commissaire qu'il lui paraissait juste, aux termes de la Loi, d'exiger 20 cents la page. Le Commissaire a demandé au Conseil du Trésor du reconsidérer sa position, lui recommandant de fixer un tarif de 15 cents la page. (traduction) « Étant donné que le comité parlementaire aura l'occasion d'étudier tous les aspects de la *Loi sur l'accès à l'information* et de faire des recommandations à ce sujet, je n'ai aucun doute qu'il examinera toute nouvelle mesure qui pourrait s'imposer relativement aux frais exigibles", a répondu le Conseil du Trésor.

Infraction par le Conseil du Trésor à ses propres lignes directrices

Dossier : 402

Institution : *Conseil du Trésor*
Plainte : *Frais de communication*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Affaire contestée*

La plainte portait sur les coûts de la photocopie associés à une demande de communication faite au Conseil du Trésor à propos de l'élargissement du réseau de distribution du Registre de consultation.

La demande a été reçue le 29 novembre 1984, et le 20 décembre, le Conseil du Trésor a fait savoir au plaignant que le Secrétariat du Conseil du Trésor avait reçu à ce sujet un grand nombre de lettres qui étaient à sa disposition pour examen. Il a reçu gratuitement copie des lettres du Conseil et a été avisé qu'il devrait acquitter les frais courants de 0,25 $ par page pour obtenir copie des réponses.

Le plaignant, ayant consulté les documents, y a choisi 41 pages. Le coût de sa demande a été évalué à 10,25 $. Ce calcul était fondé sur un prix de base de 0,25 $ par page et ne tenait pas compte de la recommandation énoncée dans les lignes directrices provisoires du Conseil du Trésor, selon laquelle une dispense peut être accordée pour les frais autres que le versement initial accompagnant la demande d'accès si la somme en question est inférieure à 25 $. Le plaignant a demandé au Secrétariat du Conseil du Trésor et au président du Conseil du Trésor une dispense qui lui a été refusée. Il a décidé de déposer une plainte.

L'enquête a notamment porté sur l'écart entre les Lignes directrices provisoires du Conseil du Trésor et les pratiques de cet organisme en matière d'accès à l'information. On nous a informé que le président du Conseil du Trésor consulterait le Conseil sur la question des frais et qu'il nous ferait part des résultats de sa démarche au début de l'automne 1985.

Le 28 novembre 1985, comme nous n'avions reçu aucune nouvelle, le Commissaire a recommandé au président que le Conseil applique les Lignes directrices provisoires et accorde des dispenses lorsque les frais payables en vertu de la Loi, autres que le versement initial, sont inférieurs à 25 $. Aucune réponse ne nous est parvenue dans le délai fixé. Le 14 janvier 1986 toutefois, le président nous a à nouveau fait savoir qu'il souhaitait soulever la question de la dispense de frais auprès du Conseil du Trésor et qu'il nous informerait de la décision de celui-ci.

Le 21 mars 1986, aucune décision ne semblait imminente et le Commissaire a écrit à nouveau au président pour lui expliquer que, si elle ne recevait pas une réponse officielle avant la fin de mars, la plainte serait considérée comme bien fondée et serait mentionnée dans son rapport annuel. Cette lettre est restée sans suite.

Frais raisonnables

Dossier : 496(3/6)

Institution : *Service canadien du renseignement de sécurité*
Plainte : *Frais de communication*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Le requérant a contesté les frais de 1 050 $ calculés par le Service Canadien du renseignement de sécurité pour répondre à sa demande de résumés hebdomadaires du renseignement de sécurité pour la période allant de 1926 à 1939.

L'enquête a révélé que les frais estimatifs de 1 050 $ comprenaient 650 $ pour la photocopie de 2 600 pages de documents et 400 $ pour 40 heures de traitement calculées à raison de moins d'une minute la page.

Le Commissaire s'est déclaré convaincue que l'estimation des frais était conforme à la Loi et au Règlement.

Frais horaires

Dossier : 588

Institution : *Défense nationale*
Plainte : *Frais de communication*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Un particulier s'est plaint de l'évaluation des frais à engager pour la communication de documents sur le corps de tambour du PPCLI. Il acceptait les frais de demande de 5 $ et le tarif de la photocopie (0,25 $ par page), mais refusait de payer les 10 $ par heure demandés pour la recherche et la préparation de la réponse.

Le Ministère a informé le plaignant que, comme environ dix-neuf heures et demie seraient nécessaires, en sus des cinq heures gratuites, pour retrouver les renseignements dans des archives intégrées, l'estimation s'élevait à 195 $.

Une heure et demie avait alors déjà été consacrée à la recherche.

L'enquête a révélé que les documents demandés pourraient, selon la Défense nationale, se trouver en des endroits divers :

- au Quartier général de la Défense nationale, bureau du Directeur, cérémonial - archives intégrées contenant des renseignements sur toutes les fanfares volontaires (temps de recherche évalué à deux heures)

- au Quartier général de la Défense nationale, bureau du Directeur, histoire - documents concernant les fanfares volontaires et le régiment du PPCLI (temps de recherche évalué à 12 heures)

- au Quartier général du régiment, Base des Forces canadiennes, Calgary - retrait des numéros de la revue du régiment « The Patrician » temps de recherche évalué à six heures) et consultation d'autres dossiers du régiment (temps de recherche évalué à trois heures).

Un examen des documents se trouvant dans les deux locaux du Quartier général de la Défense nationale a confirmé que les estimations semblaient correctes. De plus, d'après le Quartier général du régiment de Calgary (Défense nationale), environ 60 numéros de la revue « The Patrician » étaient visés par la demande. Aussi, le Commissaire a-t-elle informé le plaignant que les six heures de recherche ne lui paraissaient pas exagérées, non plus que les trois heures prévues pour fouiller d'autres documents.

Le Commissaire a donc informé le plaignant que les frais demandés par le Défense nationale correspondaient aux stipulations de la Loi et n'étaient pas excessifs.

L'enquêteur a proposé au plaignant de tenter d'obtenir une partie des renseignements en passant par des canaux non officiels ou par un prêt inter-bibliothèques.

Problème résolu - Plainte rejetée

Dossier : 592

Institution : *Commission nationale des libérations conditionnelles*
Plainte : *Frais de communication*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Cette plainte concernait une dispense de frais. L'intéressé, détenu dans un pénitencier, alléguait qu'on l'avait empêché d'utiliser ses propres deniers, conservés pour lui par le Service correctionnel, avec lesquels il souhaitait payer les frais afférents à une demande.

Le Commissaire a indiqué qu'elle appuierait la dispense de frais, à condition que le plaignant possède suffisamment de fonds pour acquitter les frais, tout en étant incapable de le faire parce que les autorités ne le laissaient pas utiliser son argent placé en fiducie.

À la demande du Bureau du Commissaire, la Commission nationale des libérations conditionnelles a reconsidéré sa position, mais n'a pas consenti à la dispense. En revanche, le Service correctionnel est revenu sur sa décision et a permis au plaignant d'utiliser ses fonds pour acquitter les frais de communication. Même si le Commissaire n'a pas pu appuyer la dispense de frais, l'enquête a résolu le problème.

Ancien tarif

Dossier : 649(1/2)

Institution : *Revenu Canada (Douanes et Accise)*
Plainte : *Frais de communication*
Conclusion : Non justifiée
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Une personne protesta contre le fait d'avoir dû payer 0,25 $ par page photocopiée dans les bureaux de Revenu Canada.

Bien qu'une recommandation faite au Conseil du Trésor de réduire les frais de photocopie (0,20 $ au lieu de 0,25 $ par page), le tarif de 0,25 $ par page était conforme au Règlement découlant de la *Loi sur l'accès à l'information*, lequel était en vigueur lorsque le plaignant a reçu sa facture.

Réduction de devis

Dossier : 704

Institution : *Justice*
Plainte : *Frais de communication*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Réduction partielle*

Cette plainte visait les frais exigés par le ministère de la Justice en réponse à une demande d'accès concernant tous les comptes de dépenses et les factures liées au Forum national sur l'accès à l'information, tenu à Ottawa en mars 1986.

Le premier devis du ministère se fondait sur un droit de 150 $ à 170 $ pour la recherche et la préparation des documents, plus 0,20 $ par page pour la photocopie.

Plus tard, le Ministère a jugé qu'il avait surévalué le temps nécessaire à la recherche et à la préparation des documents demandés. Il a donc communiqué une partie des documents, y compris le sommaire des dépenses de la conférence, gratuitement.

Le Ministère a également consenti à laisser le plaignant consulter les autres documents, sans lui demander de droit pour effectuer sa recherche et sa compilation. Le plaignant a examiné les documents, mais a décidé de ne pas acquitter les droits réduits, soit 120 $.

Les cinq premières heures gratuites

Dossier : 731

Institution : *Expansion industrielle régionale*
Plainte : *Frais de communication*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Cette plainte concernait le devis estimatif de frais encourus et particulièrement l'inclusion dans ce devis des cinq premières heures gratuites.

L'enquête révéla que le devis estimatif ne tenait compte que du temps pris par le Ministère pour rechercher et grouper les documents demandés. Dès la première demande d'accès à l'information, le bureau régional de Montréal commença à faire d'importantes recherches pour retrouver « tous les télex et autres communiqués concernant les possibilités commerciales portées à la connaissance du bureau du MEIR à Montréal en avril 1986 ». Après avoir consacré six heures à la recherche, le bureau s'est rendu compte que des frais considérables pourraient être encourus. C'est pourquoi le plaignant modifia sa demande pour n'avoir « que les télex provenant des conseillers commerciaux en poste à l'étranger et reçus en avril 1986 au bureau régional de Montréal ». C'est alors que le devis estimatif présenté au plaignant comprenait 13½ heures, les cinq premières heures gratuites de préparation ayant été déduites.

Le Commissaire informa le plaignant que lorsque la demande est assez complexe les cinq heures gratuites auxquelles tout demandeur a droit, peuvent être vite épuisées au cours des premières étapes de la recherche et de la préparation des documents sans que l'intéressé puisse avoir accès à ces documents. Habituellement, les ministères font un peu de recherche et de préparation durant les heures gratuites.

Frais supprimés

Dossier : 794

Institution : *Emploi et Immigration Canada*
Plainte : *Frais de communication*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Affaire réglée*

Une personne trouva exagéré un devis estimatif de frais s'élevant à 470 $ pour l'obtention de documents concernant l'embauche de personnel temporaire.

Suite à l'enquête, on a admis que le Ministère avait interprété trop minutieusement la demande du plaignant. De fait, le Ministère réexamina la demande, puis il trouva un rapport dans son service de comptabilité qui contenait les renseignements demandés. Ce rapport fut fourni sans frais au plaignant.

Frais raisonnables

Dossier : 885(2/2)

Institution : *Ministère des Finances*
Plainte : *Frais de communication*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Un particulier s'est plaint de ce que les frais évalués par le ministère des Finances à propos de sa demande d'accès étaient trop élevés.

L'enquête a révélé que le Ministère avait estimé à 1 100 $ les frais à exiger pour les recherches, le retrait des documents et le traitement de la demande. À cela, s'ajouterait une somme de 0,20 $ par page pour la photocopie. Du même coup, le Ministère expliquait au requérant qu'une réduction du nombre de documents à communiquer abaisserait ces frais. Le plaignant a révisé effectivement sa demande de communication, et l'évaluation est tombée à 240 $.

Les documents en question couvraient une période de vingt-six ans. D'après l'enquête, leur quantité (selon la demande révisée) correspondait à l'évaluation des dépenses à engager faite par le Ministère, conformément à la Loi et au Règlement.

DIVERS

Vols réservés aux personnalités

Dossier : 337

Institution : *Défense nationale*
Plainte : *Divers*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Affaire réglée*

En novembre 1984, un particulier a sollicité les documents de Transports Canada concernant l'utilisation par les ministres de l'appareil du ministère réservé aux personnalités importantes. En décembre, le Ministère l'a informé que ces documents ne relevaient pas de Transports Canada et qu'ils n'étaient donc pas visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette explication a par la suite été confirmée, puisqu'une enquête a révélé que les documents étaient parmi les papiers personnels du ministre et ne faisaient pas partie du système de classement du ministère.

Toutefois, le Commissaire à l'information estimait que ces documents, qui n'avaient pas encore été examinés, auraient dû être assujettis à la Loi. Elle a donc avisé le ministre des Transports et le ministre de la Défense nationale qu'elle entendait prendre l'initiative d'une enquête.

La coordination du transport aérien des personnalités importantes a été transférée au ministère de la Défense nationale en janvier 1985. Le Commissaire a officiellement demandé au ministre de la Défense nationale de passer en revue les demandes des ministres souhaitant se prévaloir de ces services. À la suite des démarches faites au cours de l'enquête, le Ministre a accepté d'intégrer les documents touchant l'utilisation de ces vols par les ministres aux documents du ministère, lesquels sont visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le plaignant ayant déposé la première plainte a été informé des résultats de cette enquête.

Retrait mis en cause

Dossier : 390

Institution : *Expansion industrielle régionale*
Plainte : *Divers*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Retirée par le plaignant*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Un particulier a demandé au Commissaire d'intervenir dans le dossier de sa demande d'accès à des documents concernant le Programme de la frégate canadienne de patrouille. Voici un passage de sa lettre (traduction) :

> « Je souhaite déposer une plainte concernant la rétention de renseignements dans les réponses ci-jointes émanant d'Expansion industrielle régionale...
>
> « De plus, je souhaite me plaindre du retrait des documents, qui ne m'apparaît pas avoir été complet, même eu égard à la limite de temps de cinq heures. Ces documents auraient dû, par exemple, contenir des analyses. »

Une enquête préliminaire a indiqué que le plaignant avait examiné les documents communicables le ou vers le 9 août 1985, soit plus de deux mois après la réception de la plainte. L'enquêteur a tenté sans succès de préciser exactement ce que le plaignant souhaitait savoir.

L'enquêteur a informé le plaignant, par lettre, qu'il ne pouvait procéder plus avant et qu'il recommanderait la fermeture du dossier, à moins de recevoir une réponse avant le 4 avril 1986. Les choses en sont restées là.

Une ou plusieurs demandes?

Dossier : 496(6/6)

Institution : *Service canadien du renseignement de sécurité*
Plainte : *Divers*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Un particulier a demandé communication des résumés hebdomadaires du renseignement de sécurité couvrant la période comprise entre 1926 et 1939. Après avoir examiné les documents de 1934, il a demandé à ce qu'on lui communique les documents additionnels trouvés par suite de la demande du 6 juin 1985. Il a écrit à cet égard le 5 décembre 1985 au SCRS, qui lui a répondu : (traduction) « ...en raison de votre demande antérieure de suspension des travaux de traitement en attendant que vous ayez reçu les documents de 1934, nous estimons qu'il s'agit d'une nouvelle demande de communication de documents ». Le SCRS a aussi mentionné qu'étant donné l'ampleur de la documentation à passer en revue, il demanderait une prorogation de délai de 300 jours pour répondre à la demande.

L'enquêteur a appris que, selon le SCRS, le plaignant avait modifié sa demande initiale, décidant de ne consulter que les documents de 1934 et envoyant les frais estimatifs pour cette partie de la période. Une fois satisfaite la demande modifiée, le reste de la demande initiale a été abandonnée, d'après le SCRS, de sorte qu'il faudrait une nouvelle demande pour reprendre le travail relatif à cette partie.

L'enquête a aussi révélé que :

1. En prenant note de sa conversation téléphonique avec le plaignant, un fonctionnaire a écrit : (traduction) « Au lieu de consulter tous les documents... (le plaignant) a déclaré qu'il ne consulterait que l'année 1934, quitte à prendre ensuite une décision concernant le reste des documents »;

2. Dans une lettre adressée au SCRS, à laquelle étaient joints les frais couvrant les documents de 1934, le plaignant a écrit : (traduction) « Si je comprends bien, cela ne compromettra nullement les décisions relatives aux documents additionnels pour 1935, 1936, 1937 et 1938. » Le SCRS n'a pas élevé d'objection à l'époque.

3. Dans une lettre accompagnant les documents de 1934 adressés au plaignant, le SCRS a signalé qu'il ne lui remboursait pas un montant de 63,60 $ en frais excédentaires pour les documents de 1934 parce que (traduction) « je crois savoir... que vous déciderez plus tard s'il y a lieu de demander d'autres 'résumés' ».

Ces faits permettent de croire que, tant du côté du plaignant que de celui du SCRS, la demande de traitement du reste des documents n'était pas nouvelle. La décision du plaignant de ne consulter au départ que les documents de 1934 se trouvait à laisser en suspens le reste de sa demande jusqu'à ce qu'il indique au SCRS, dans une lettre datée du 5 décembre 1985 et reçue le 9 décembre par le SCRS, qu'il pouvait commencer le traitement du reste des documents. Compte tenu du fait que le SCRS avait le droit de ne pas donner suite à la demande du 1er août 1985, date à laquelle un dépôt a été demandé, avant le 9 décembre 1985, la prorogation de 120 jours du délai initial irait jusqu'au 19 mars 1986 pour ce qui est du reste des documents. Cette dernière date étant passée sans que le reste des documents aient été communiqués au plaignant, le Commissaire a recommandé au Solliciteur général de voir à ce que les documents demandés mais non communiqués soient transmis au plaignant au plus tard le 31 juillet 1986. Le Solliciteur général a répondu que plus de 1 144 pages des documents demandés seraient prêtes pour la fin de juillet et les autres 900 pages, pour septembre 1986.

Emplacement de la salle de lecture

Dossier : 517(2/2)

Institution : *Service canadien du renseignement de sécurité*
Plainte : *Divers*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Un particulier s'est plaint de ce que le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) ne se conformait pas à l'article 71 de la Loi, puisqu'aucun renseignement concernant ses documents ne se trouvait dans la salle de lecture du Solliciteur général, alors que le SCRS affirmait appliquer ainsi les dispositions de la Loi. Plus tard, il a élargi sa plainte, alléguant que la salle de lecture ne se trouvait pas au siège principal de l'institution, comme l'exige l'article 71 de la Loi.

Le Commissaire, pour sa part, a conclu qu'une installation appropriée avait été établie au siège du ministère du Solliciteur général, dont le SCRS relève aux fins de la *Loi sur l'accès à l'information.*

Vice de procédure

Dossier : 545

Institution : *Commission canadienne de la sécurité aérienne*
Plainte : *Divers*
Conclusion : *Bien fondée*
Règlement : *Rapport soumis au Ministre*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

La plainte concernait la réponse donnée par la Commission à une requérante qui souhaitait avoir accès à des documents concernant l'écrasement de l'avion d'Air-India (vol 182), le 23 juin 1985.

L'enquête a révélé que le coordonnateur de l'accès avait informé la requérante que l'accident faisait l'objet d'une enquête conforme aux normes et aux pratiques prévues à l'Annexe 13 de la Convention sur l'aviation civile internationale. Si la requérante souhaitait obtenir d'autres renseignements, ajoutait-on, elle pouvait s'adresser au High Court de Delhi, en Inde.

Cette réponse contrevenait à l'article 10 de la Loi qui stipule ce qui suit :

> « En cas de refus de communication totale ou partielle d'un document demandé en vertu de la présente loi, l'avis prévu à l'alinéa 7a) doit mentionner, d'une part, le droit de la personne qui a fait la demande de déposer une plainte auprès du Commissaire à l'information et, d'autre part :
>
> a) soit le fait que le document n'existe pas;
>
> b) soit la disposition précise de la présente loi sur laquelle se fonde le refus ou, s'il n'est pas fait état de l'existence du document, la disposition sur laquelle il pourrait vraisemblablement se fonder si le document existait. »

Après que l'enquêteur du Commissariat eut communiqué avec les fonctionnaires de la Commission, ceux-ci ont écrit à la plaignante, invoquant, pour retenir les documents, l'alinéa 13(1)a) de la Loi. Ils ont toutefois omis d'informer cette personne de son droit de déposer une plainte auprès du Commissaire à l'information, violant encore une fois l'article 10 de la Loi.

La compétence ne s'étend pas à la tierce partie

Dossier : 546

Institution : *Agriculture Canada*
Plainte : *Divers*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Un avocat agissant pour une société a porté contre Agriculture Canada une plainte concernant, d'une part, le libellé de certaines demandes d'accès déposées par un autre particulier qui sollicitait des documents sur la société en question et, d'autre part, le fait que le Ministère semblait disposé à répondre à ces demandes telles que formulées.

Dans le même temps, le plaignant a demandé une injonction à la Cour fédérale, en vue d'empêcher le Ministère de divulguer les renseignements demandés.

Le Commissaire a refusé d'instruire la plainte. Pour être recevable, selon les termes de l'alinéa 30(1)f) une plainte

doit porter « sur une question relative à la demande ou à l'obtention de documents », cette demande ou cette obtention ayant eu lieu ou étant prévue. Les attributions du Commissaire ne s'étendent pas aux démarches visant à entraver une demande de communication. De plus, les intérêts des tierces parties sont protégés par d'autres articles de la Loi; ceux-ci prévoient la façon de pressentir le ministère intéressé, ainsi que la possibilité de demander réparation auprès de la Cour fédérale.

Comptes rendus des réunions du Cabinet

Dossier : 562

Institution : *Bureau du Conseil privé*
Plainte : *Divers*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Mesure correctrice*

La plainte concernait une demande visant trois pages de comptes rendus de certaines réunions du Cabinet portant sur la Conférence des pays du Commonwealth sur l'économie, tenue à Accra en 1961. Le Bureau du Conseil privé a communiqué des documents au plaignant, en en supprimant toutefois quelques passages, en vertu du paragraphe 15(1) de la Loi. Le plaignant a manifesté son désaccord, déclarant que (traduction) « le fait d'appliquer ainsi une disposition législative « passe-partout » comme le paragraphe 15(1) (plaçait) le requérant dans une position injustement désavantageuse. »

Le Commissaire a conclu que, même si le document ne tombait pas expressément sous le coup de l'un ou l'autre des alinéas (a) à (i) du paragraphe 15(1) de la Loi, il était, en gros, du type décrit en g) et h). Le Bureau du Conseil privé estimait qu'en se réclamant de la façon dont il l'avait fait du paragraphe 15(1), il se trouvait à informer le plaignant que l'exception avait été jugée applicable parce que la divulgation des documents porterait préjudice à la conduite des affaires internationales.

Nous avons eu d'autres consultations. Le Bureau du Conseil privé a alors accepté d'écrire à nouveau au plaignant pour lui expliquer l'exception.

Sens de l'expression « fonctionnaire compétent »

Dossier : 628(1/2)

Institution : *Gendarmerie royale du Canada*
Plainte : *Divers*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Un particulier s'est plaint que la Gendarmerie royale du Canada (GRC) avait daté la réception de sa demande du 27 décembre 1985, alors que celle-ci avait en fait été reçue le 24.

Le coordonnateur de l'accès à l'information du ministère du Solliciteur général nous a confirmé que la demande du plaignant avait été acceptée par un membre du personnel le 24 décembre 1985, tard dans la journée. Cette personne a placé la demande dans la dernière livraison destinée à la GRC, dans la salle du courrier, au siège administratif d'Ottawa. Le 25 et le 26 décembre

étant jours fériés, la demande a été remise au coordonnateur de l'accès de la GRC le jour ouvrable suivant, soit le 27 décembre 1985.

L'article 4 du Règlement sur l'accès à l'information dispose notamment que :

> « Quiconque demande l'accès à un document en vertu de la Loi doit faire parvenir au fonctionnaire compétent de l'institution fédérale dont relève le document... »

L'article 7 du même Règlement définit cette personne comme :

> « le fonctionnaire d'une institution fédérale dont les titre et adresse sont publiés, conformément à l'alinéa 5(1)d) de la Loi ».

Cet alinéa exige du ministre désigné qu'il publie les titre et adresse du fonctionnaire chargé de recevoir les demandes de communication. En ce qui concerne la GRC, il est dit aux pages 85-5 et 85-6 du Registre d'accès que le fonctionnaire en question est le coordonnateur de l'accès pour cet organisme.

Le Commissaire a informé le plaignant que sa plainte ne pouvait être justifiée, puisque le coordonnateur de l'accès de la GRC avait bien reçu la demande le 27 décembre 1985.

Autre institution davantage concernée

Dossier : 635(3/3)

Institution : *Ministère des Finances*
Plainte : *Divers*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

En réponse à une demande d'exemplaires de trois études portant sur les pourparlers relatifs au libre-échange avec les États-Unis, le ministère des Finances a informé le plaignant que deux des études en question avaient été commandées par les Affaires extérieures et que c'est donc à ce Ministère qu'il devrait adresser une partie de sa demande de communication de documents. Le plaignant s'est dit d'avis que (traduction) « le ministère des Finances aurait dû transmettre lui-même la demande aux Affaires extérieures, comme le permet l'article 8 » lorsque le document en question concerne davantage une autre institution.

L'enquête a révélé que le ministère des Finances n'était pas au courant de l'une des études et que ce n'est qu'après un certain nombre de démarches qu'il a appris que les Affaires extérieures avaient commandé cette étude. Le ministère des Finances a déclaré que s'il a peut-être eu l'une des premières versions de l'autre étude, c'est le ministère des Affaires extérieures qui l'a aussi commandée, de sorte que, à son avis, le document en question ne faisait pas que concerner davantage les Affaires extérieures aux termes du paragraphe 8(1).

Le Commissaire s'est déclaré convaincue que le ministère des Finances avait répondu de façon satisfaisante à la demande de communication visant le document sous son contrôle et qu'il avait essayé de rendre service en déterminant à quel ministère appartenaient les deux autres études. Bien que, dans sa lettre au plaignant, le ministère des Finances eut dû donner des précisions sur ce qu'il avait à voir avec les deux études, le Commissaire n'est pas arrivée à la conclusion que le Ministère avait privé le plaignant de quelque droit que ce soit en vertu de la Loi.

Ampleur inhabituelle

Dossier : 681

Institution : *Service correctionnel Canada*
Plainte : *Divers*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure à prendre*

Un particulier s'est plaint, le 12 mai 1986, qu'il n'avait rencontré (traduction) « que de la résistance » et qu'il faisait face (traduction) « à un mur d'opposition et de rebuffades » à propos de deux demandes d'accès présentées au Service correctionnel Canada (SCC).

L'enquête a confirmé que le plaignant avait présenté deux demandes, les 7 et 29 avril 1986. La première a été reçue par le SCC le 17 avril. Le 23 du même mois, un fonctionnaire a téléphoné au plaignant pour obtenir des précisions. D'après le Ministère, si le plaignant pouvait réduire la portée de sa demande ou expliquer de façon plus claire quels renseignements il souhaitait avoir, le temps de recherche serait réduit, de même que les frais. Le plaignant a alors retiré sa demande. Le SCC lui a suggéré d'en présenter une deuxième donnant davantage de détails sur les documents désirés. Cet arrangement a été confirmé dans une lettre au plaignant, en date du 15 mai 1986.

Le SCC a reçu la seconde demande, datée du 29 avril, le 5 mai 1986. Il avait donc jusqu'au 4 juin 1986 pour y répondre. L'une des demandes sollicitait les renseignements suivants, pour dix installations correctionnelles :

> (traduction)
> *Loisirs* - installations et activités; à l'intérieur et à l'extérieur; individuelles et d'équipe; répartition de l'espace.
>
> Analyse quantitative complète, inventaire, liste des stocks et description des éléments suivants concernant les ressources récréatives : installations, activités, matériel, répartition de l'espace (mesures), plans, diagrammes, photos de l'aire de récréation, programmes, possibilités. (c'est-à-dire : *à l'intérieur* - badminton, ballon-panier, aérobie, billard, natation, quilles, mini golf, hockey intérieur, nautilus, ballon-volant, flippers, jeux vidéo, jeux de table, etc...
>
> *à l'extérieur* - baseball, hockey, croquet, tennis, ballon-volant, jogging, tables de pique-nique, arbres, aménagement paysagiste, meubles de jardin, etc...)

Activités socio-culturelles

Analyse quantitative complète, inventaire, liste des stocks et description des éléments suivants concernant les ressources socio-culturelles : installations, activités, matériel, répartition de l'espace, plans, diagrammes, photos, programmes, possibilités.

(c'est-à-dire : nombre de postes de télévision en noir et blanc, de postes en couleur, de magnétoscopes, de livres dans la bibliothèque, de nouveaux livres achetés en 1983, en 1984, en 1985, de tables, de chaises, de revues, de périodiques, de journaux; nombre et type de postes de télévision à grand écran, d'objets d'art et d'artisanat, de moquettes, de tapis, etc.

Activités éducatives, locaux d'habitation, travail/emplois

Analyse quantitative complète, inventaire, liste des stocks, et description de tous les éléments suivants concernant les ressources éducatives, les locaux d'habitation, les emplois : activités, installations, matériel et répartition de l'espace, diagrammes, photos, programmes, possibilités.

Notre enquête a révélé que, le 22 mai, le Ministère avait demandé aux dix établissements nommés dans la demande de préciser combien de temps la recherche demanderait pour repérer les documents. Certains ont répondu qu'il leur faudrait un certain temps simplement pour établir l'estimation. Cette réponse a été communiquée au plaignant par notre enquêteur.

Le Commissaire n'a relevé aucun indice de résistance en ce qui concerne la première demande et a jugé que le Ministère s'occupait correctement de la seconde demande.

Quelle loi invoquer ?

Dossier : 683

Institution : *Gendarmerie royale du Canada*
Plainte : *Divers*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Affaire négociée*
Résultat : *Affaire réglée*

L'objet de la plainte était le suivant : la Gendarmerie royale du Canada a répondu aux termes de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* à la demande d'un particulier faite en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Celui-ci souhaitait obtenir des documents contenus dans un dossier concernant une enquête menée à la suite d'une plainte faite par lui-même auprès du Solliciteur général du Canada.

L'enquête du Commissaire a permis de déterminer que la GRC avait répondu à la demande aux termes de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* parce qu'elle croyait pouvoir communiquer davantage de documents de cette façon et éviter des frais au requérant.

La *Loi sur la protection des renseignements personnels* donne à un particulier le droit d'accéder aux renseignements le concernant détenus par une institution fédérale. Aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*, tout particulier peut demander à consulter les documents sous le contrôle d'une institution gouvernementale. Un particulier peut obtenir les renseignements personnels le concernant, lesquels ne sont accessibles à personne d'autre en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, mais si le domaine visé comporte en plus des renseignements autres que personnels, la *Loi sur l'accès à l'information* peut s'avérer un meilleur outil.

Le plaignant a fait valoir qu'on avait répondu à sa demande en vertu de la mauvaise loi. Les documents, soutenait-il, avaient ainsi été tronqués d'après les exceptions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, laquelle lui semblait plus restrictive que la *Loi sur l'accès à l'information*.

L'enquêteur ayant pris contact avec la GRC, cet organisme a convenu d'examiner la possibilité de traiter la demande aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*. Par la suite, l'enquêteur a été informé que la GRC continuerait de procéder aux termes de cette Loi et qu'elle dispenserait le requérant des frais de demande de 5 $. Toutefois, il devenait nécessaire d'obtenir certains dossiers auprès de l'administration régionale en question. Le plaignant, ayant appris ces faits nouveaux par téléphone, a déclaré qu'il se rendrait à Ottawa pour discuter de la question avec l'enquêteur chargé de la nouvelle plainte et avec l'enquêteur qui s'était occupé de la première, en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Lors de la rencontre, le plaignant a demandé à être conseillé sur la meilleure marche à suivre et sur les droits des particuliers aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Par suite de certaines communications ultérieures entre les intéressés, le plaignant s'est déclaré insatisfait des exceptions invoquées par la GRC aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*. L'enquêteur l'a alors renseigné sur son droit de déposer une nouvelle plainte, ce qu'il a fait par la suite.

Révision par la Cour fédérale

NOMBRE ACCRU DES DEMANDES DE RÉVISION

Durant l'exercice considéré, il y a eu une forte augmentation du nombre des demandes présentées à la Cour fédérale du Canada pour que soient révisées des décisions prises par les institutions gouvernementales en réponse à des demandes d'accès en vertu de la Loi. De fait, la Cour fédérale a reçu 54 demandes de révision durant l'exercice considéré alors qu'elle n'en avait reçu que 47 au cours de la période de deux ans et demi depuis l'entrée en vigueur de la Loi.

Le tableau 6 donne des précisions quant au nombre de demandes découlant soit de l'article 41 soit de l'article 44 de la Loi. En vertu de l'article 44, des compagnies ou des personnes peuvent essayer de bloquer la divulgation d'information que le gouvernement a décidé de divulguer. En vertu de l'article 41, le plaignant ou le Commissaire peuvent chercher à obtenir une révision de la Cour lorsque le gouvernement refuse de divulguer une partie ou la totalité de l'information demandée.

Le nombre des demandes de révision découlant de l'article 41 a augmenté considérablement. Nous croyons que cette augmentation est due en grande partie à la complexité accrue des plaintes. À mesure que les utilisateurs de la Loi se familiarisent avec ses dispositions, des problèmes multiples, souvent épineux, font leur apparition : recherches dans des archives volumineuses, interprétations interminables et litigieuses et manque d'expérience du personnel des services d'accès à l'information.

Le nombre des demandes de révision découlant de l'article 44 peut sembler assez élevé. Cependant, plus de la moitié des 39 demandes de révision de l'année dernière découlant de l'article 44, provenaient de deux demandes d'accès à l'information. Dix de ces demandes de révision provenaient d'une demande d'accès aux états financiers de bandes d'Amérindiens. Une demande d'accès à des rapports sur l'inspection des viandes fut tout d'abord acceptée par l'institution gouvernementale concernée, sur la recommandation du Commissaire à l'information. Le ministre responsable avertit les tiers concernés et onze d'entre eux ont essayé d'entraver l'accès à cette information.

PARTICIPATION DU COMMISSAIRE

Dans son dernier rapport annuel, le Commissaire a déclaré que son bureau était prêt a recourir à une révision judiciaire chaque fois qu'une recommandation de divulgation n'était pas acceptée. Par suite de la décision prise dans le cas du *Commissaire à l'information du Canada c. le président du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, cas ayant été sommairement décrit dans le dernier rapport annuel, il est improbable qu'une mesure prise par ou pour un plaignant pourrait réussir dans des circonstances semblables. Par conséquent, dans tout cas où une institution gouvernementale se servira de l'alinéa 21(1)b) de la Loi pour refuser de divulguer un compte rendu de consultations ou de délibérations, le Commissaire ne devra offrir le recours à la révision judiciaire que s'il s'agit d'une question distincte de celle du cas CRTC.

Au cours de l'exercice considéré, le Commissaire à l'information a présenté neuf demandes de révision à la Cour fédérale. Par ailleurs, le Commissaire est intervenu dans six autres cas dont quatre étaient en réponse à des demandes de plaignants.

Cas engagés par le Commissaire à l'information

Le Commissaire à l'information c. le ministre de l'Emploi et de l'Immigration. (Cour fédérale nos T-1041-86 et T-1446-86) Demandes déposées le 9 mai 1986 et le 23 juin 1986, respectivement.

Deux chercheurs ont fait, indépendamment, une demande d'accès à des informations relatives au comte de Bernonville, y compris tout document relatant les enquêtes et les témoignages touchant son arrivée au Canada et son départ du Canada. Le Ministère refusa de divulguer les renseignements demandés en prétendant que toute la documentation n'était constituée que de renseignements personnels et qu'elle pouvait donc faire l'objet d'une exception globale en vertu de l'article 19. Le Commissaire était d'avis qu'une partie de la documentation était déjà du domaine public et pouvait donc être divulguée en vertu du paragraphe 19(2). On peut également se demander si l'alinéa 8(2)j) de la *Loi sur la protection* des renseignements personnels s'applique aussi. Cet alinéa stipule que des renseignements personnels peuvent être divulgués pour des fins de recherche, dans certaines conditions.

Le Commissaire à l'information du Canada c/ le ministre des Affaires extérieures. (Cour fédérale nos T-1042-86, T-1090-86 et T-1200-86). Demandes déposées le 9 mai 1986, le 14 mai 1986 et le 26 mai 1986, respectivement.

Dans chacun de ces trois cas, une demande d'accès à des études relatives au libre échange avec les États-Unis a été présentée au ministère. Ce dernier a décidé de prolonger la période statutaire de 30 jours durant laquelle on doit donner suite à toute demande. Bien que l'on ait demandé au ministère d'expliquer les raisons du délai, aucune information et aucune explication ne nous ont été données pour la prolongation de délai. Le Commissaire demanda à la Cour fédérale d'examiner ce retard, car la prolongation du délai réglementaire était exagérée.

Le Commissaire à l'information du Canada c/ le Solliciteur général du Canada (Cour fédérale no T-1467-86). Demande déposée le 25 juin 1986.

Une personne a fait une demande d'accès à des documents qui lui permettraient de savoir quels renseignements relatifs à un certain Canadien (nom donné dans la demande) ont été fournis à une agence du gouvernement des États-Unis. Le Ministère divulgua une partie des documents sur les parties restantes. Après l'enquête, le Commissaire mit en doute la validité de l'exception imposée à l'un des documents. Les exceptions avaient été imposées en vertu de l'alinéa 21(1)b) (comptes rendus de consultations ou de délibérations où sont concernés des cadres ou employés d'une institution fédérale, un ministre de la Couronne ou

le personnel de celui-ci) et en vertu des sous-alinéas 16(1)a)(i) et (iii) (renseignements obtenus ou préparés au cours d'une enquête). Le Commissaire voulait obtenir une ordonnance de divulgation en raison de ce que l'imposition de ces exceptions n'était pas valide dans ce cas.

Le Commissaire à l'information c/ le ministre de l'Emploi et de l'Immigration (Cour fédérale no T-344-87) Demande déposée le 18 février 1987.

Une personne a fait une demande d'accès à des documents qui lui permettraient de connaître les procédures administratives relatives aux visas des visiteurs. Le Ministère répondit qu'en vertu du paragraphe 15(1) de la Loi (traitant en partie de la conduite des affaires internationales) et du paragraphe 16(2) (renseignements risquant de faciliter la perpétration d'infractions) certaines parties des documents feraient l'objet d'une exception. Les exceptions avaient semble-t-il pour but de prévenir des préjudices mais le Ministère refusa de donner des précisions au sujet des préjudices qui pourraient résulter de la divulgation des informations. Le Commissaire cherche à obtenir une ordonnance de divulgation en raison de ce que l'imposition de ces exceptions n'a pas été faite de façon appropriée.

Le Commissaire à l'information c/ le Solliciteur général (Cour fédérale no T-2783-86) Demande déposée le 23 décembre 1986.

Le plaignant a demandé un rapport préparé au bureau régional de Saskatoon des Services correctionnels et concernant la section des services alimentaires d'un pénitencier. Le Ministère divulgua une partie des informations demandées mais il voulait dispenser d'autres parties.

Durant l'enquête, des informations additionnelles ont été divulguées mais le Ministère continua de retenir certaines informations, en ayant recours au paragraphe 19(1) de la Loi (renseignements personnels) pour justifier ses exceptions. La question est de savoir si l'information voulue concerne le poste ou les fonctions d'un employé (alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, car s'il en était ainsi, les informations ne seraient pas des "renseignements personnels".

Le Commissaire à l'information c/ le ministre de la Santé et du Bien-être social (Cour fédérale no T-1823-86) Demande déposée le 11 novembre 1986.

On demanda au ministère de divulguer des documents relatifs au Comité national consultatif sur l'immunisation. Aucun des documents demandés ne fut divulgué. Le Ministère prétendit que tous les documents faisaient l'objet d'une exception en vertu de l'alinéa 21(1)b) de la Loi (comptes rendus de consultations ou de délibérations). La question est de savoir si ces documents peuvent faire l'objet d'une exception totale en vertu de l'alinéa 21(1)b).

Interventions du Commissaire à l'information

Piller Sausages and Delicatessens Inc. c/ le ministre de l'Agriculture (Cour fédérale no T-1024-85). J.M. Schneider Inc. c Sa Majesté la Reine (Cour fédérale no T-1025-85), et en ce qui concerne Canada Packers Inc. (Cour fédérale no T-1026-85) Toutes ces demandes furent déposées le 10 mai 1985.

Ces cas furent portés devant la Cour fédérale en vertu de l'article 44 pour

bloquer la divulgation de rapports sur l'inspection des viandes suite à une recommandation du Commissaire à l'information pour que les documents soient divulgués. (pp 192 et 193 du rapport annuel de 1985-86).

À la demande du plaignant, le Commissaire à l'information a demandé l'autorisation d'intervenir pour aider la Cour à s'assurer qu'une étude minutieuse serait faite des questions connexes à ces demandes. Il faut savoir si la divulgation des rapports d'inspection pourrait donner lieu à des pertes ou à des profits financiers appréciables ou porter préjudice à la position concurrentielle d'un tiers. Il faut également savoir si la divulgation de ces rapports n'aurait pas un intérêt pour la santé publique qui outrepasserait les conséquences susmentionnées.

Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal c/ l'honorable Thomas McMillan (Cour fédérale no T-1202-86) Demande déposée le 26 novembre 1986;

et

Frozen Desserts Ltd c/ Sa Majesté la Reine (Cour fédérale no T-1213-86) Demande déposée le 27 novembre 1986.

Ces cas découlent d'une demande adressée au ministère de l'Environnement pour obtenir la liste des équipements contenant des biphényles polychlorés dans la région de Montréal. Parmi les 271 entreprises consultées par le Ministère en vertu de l'article 28, presque toutes ont consenti ou n'ont formulé aucune objection en ce qui concerne la divulgation d'une liste renfermant les noms et les adresses de toutes les entreprises où se trouvent ces équipements.

L'enquête du Commissaire à l'information ayant abouti à une recommandation appuyant la divulgation de la liste, il était approprié que le Commissaire fasse une demande d'intervention. Les demandes de révision furent interrompues une fois que la Cour eut déterminé qu'il y avait une faille technique dans les procédures de l'article 28 telles qu'appliquées par le Ministère.

Mary Bland c/ la Commission de la Capitale nationale (Cour fédérale no T-2300-86) Demande déposée le 21 octobre 1986.

Ce cas concerne le refus de la CCN de divulguer des informations concernant les baux de la CCN qui avaient fait l'objet d'une exception en tant que renseignements personnels lesquels sont protégés par l'article 19(1) de la Loi. Pour plus de renseignements voir Refus - exception 171(1/3).

Une fois reçue la demande de Mary Bland et avec le consentement de toutes les autres parties, y compris le Commissaire à la protection de la vie privée qui avait fait une demande antérieure, le Commissaire à l'information fut ajouté comme intervenant.

Gestion Intégrée

La gestion intégrée fournit des services en matière de finances, de personnel, d'administration, de bureautique et de bibliothèque au Commissariat à l'information et au Commissariat à la vie privée. Au cours de l'année écoulée, chaque Commissariat a bénéficié de services d'affaires publiques distincts.

Finances

Pour l'année financière 1986-87 un budget de 3,624,730 $ et 56 années-personnes fut alloué par le Parlement. Ce qui signifie une augmentation d'approximativement 400,000 $ comparativement à l'exercice financier de 1985-86. Les coûts en personnel furent de 2,783,000 $ et de 393,000 $ en frais de services professionnels et spéciaux. Ces montants constituent plus de 88 pour cent des dépenses. La balance de budget, soit 438,000 $ couvre tous les autres frais.

Finances
Voici l'état des dépenses des Commissariats pour la période du 1er avril 1986 au 31 mars 1987.

	Information	**La vie privée**	**Gestion intégrée**	Total
Salaires	996,344 $	975,118 $	546,389 $	2,427,851 $
Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	135,300	129,950	89,750	355,000
Transports et communications	44,585	43,984	82,598	171,167
Information	84,274	38,567	4,816	127,657
Services professionnels et spéciaux	335,093	37,970	20,323	393,386
Location	—	75	14,697	14,772
Achat de services de réparation et d'entretien	—	322	5,103	5,425
Services publics, fournitures et approvisionnements	1,779	3,694	36,695	42,168
Construction, acquisition de machines et d'équipement	3,220	7,642	64,753	75,615
Autres dépenses	46	753	12	811
Total des dépenses	**1,510,641 $**	**1,238,075 $**	**865,136 $**	**3,613,852 $**

Personnel

Notre personnel a augmenté de 2 au cours du présent exercice financier et a atteint un total de 53 personnes le 31 mars 1987. Les Commissariats ont doté 11 postes incluant la nomination de trois postes cadres: un Commissaire adjoint, un directeur à la protection des renseignements personnels, et un directeur de la gestion intégrée.

Administration

Le Conseil du Trésor a autorisé, au cours de l'année écoulée, de l'espace additionnel pour pallier au sérieux problème d'espace auquel nous faisons face. Notre système téléphonique fut amélioré. De plus, au deuxième numéro de téléphone, sans frais, fut ajouté afin de permettre une plus grande facilité d'accès aux personnes qui désirent nous rejoindre.

Bureautique

Les Commissariats ont continué la conversion de données manuelles à des données informatisées. Ce qui a amélioré l'efficience et la capacité du bureau à traiter la charge de travail toujours croissante sans augmenter les ressources humaines.

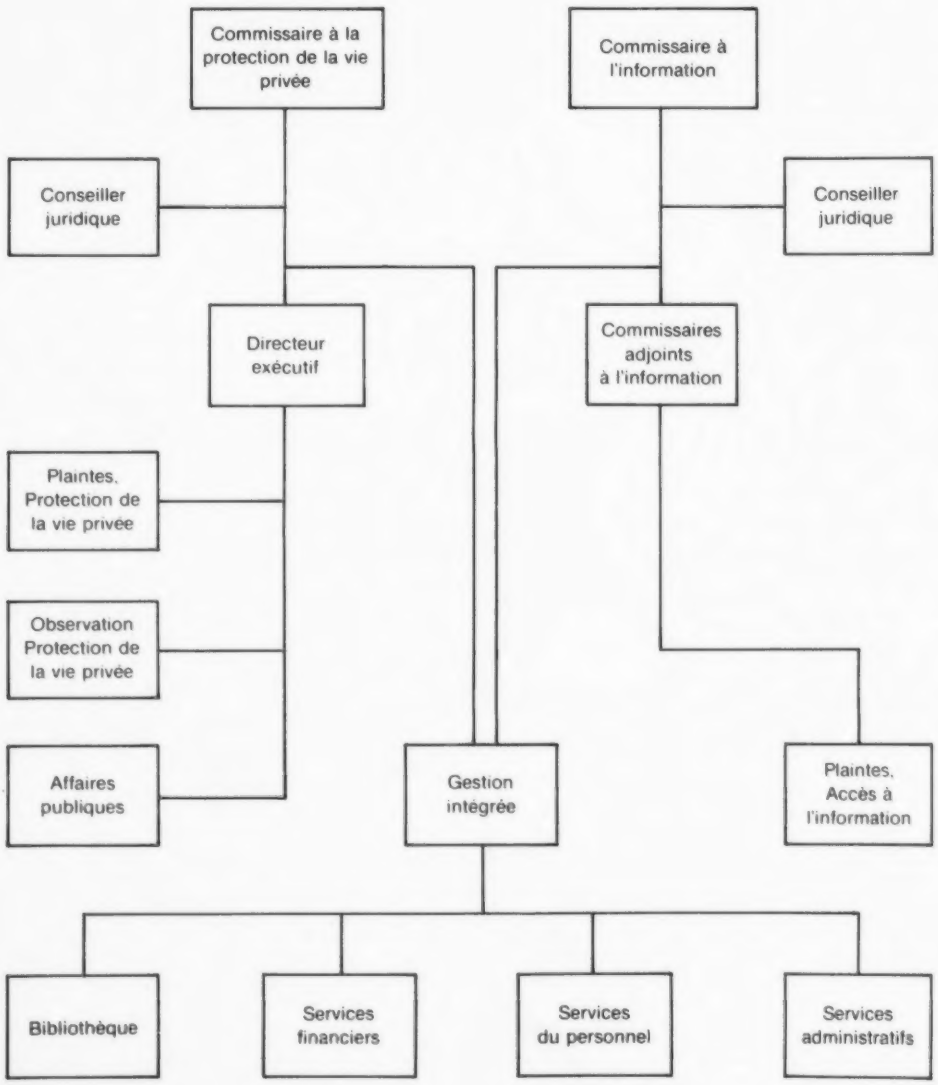
Bibliothèque

Notre bibliothèque procure un service d'information et de références aux deux Commissariats. Notre documentation est disponible au public à des fins de recherche ou de référence. Des prêts inter-bibliothèques peuvent être effectués. Notre documentation inclue livres, revues, rapports gouvernementaux, dossiers de découpures de journaux, publications traitant de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et du rôle d'un protecteur du citoyen. Notre bibliothèque a aussi accès à plusieurs bases de données bibliographiques informatisées. Cette année, notre bibliothèque a acquis environ 440 livres et a répondu à 512 demandes de référence.

Annexe I

ORGANIGRAMME

Commissariats
à l'information et à la protection
de la vie privée du Canada



Annexe II

PROCÉDURES DE RÉVISION JUDICIAIRE

On nous demande souvent d'expliquer les procédures de révision judiciaire. Voici un résumé des dispositions de la Loi et des procédures du Commissariat se rapportant aux demandes de révision judiciaire.

REFUS D'ACCÈS À UNE PERSONNE

Révision du refus de communication d'un document

La Division de première instance de la Cour fédérale a le pouvoir de réviser tout refus, de la part d'une institution fédérale, de communiquer un document demandé en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Conditions préalables à l'exercice de la compétence de la Cour

Avant que la Cour entende la demande de révision, il faut qu'une plainte ait été présentée au Commissaire à l'information et que le plaignant ait reçu le compte rendu du Commissaire sur les résultats de l'enquête.

Les procédures du Commissariat aboutissant à une révision judiciaire

Le Commissaire communique par écrit au plaignant son compte rendu provisoire sur l'enquête faisant suite à la plainte. Ce compte rendu énonce les résultats de l'enquête et précise du mieux que possible les raisons de la décision. Par le biais des rapports des enquêteurs, le Commissaire connaît la nature exacte du document ou des parties des documents qui ont fait l'objet d'une exception. Toutefois, le Commissaire n'est pas autorisée à divulguer les documents ayant fait l'objet d'une exception, ce qui peut l'empêcher d'expliquer complètement la raison qui soustend les conclusions.

Parfois, tout ce que le Commissaire peut faire c'est de déterminer que le document entre bien dans une catégorie dont il faut refuser la communication. Elle doit essentiellement demander à un plaignant de lui faire confiance.

Les conclusions du Commissaire concernant les plaintes se divisent principalement en deux catégories : soit qu'elles sont justifiées ou non. Les plaintes justifiées se divisent encore en celles qui sont réglées au cours de l'enquête et celles pour lesquelles l'institution fédérale n'est pas d'accord avec leur validité. La plupart des plaintes impliquent des exceptions multiples et le Commissaire peut appuyer certaines exceptions et en contester d'autres. (Une plainte portant sur des exceptions multiples est enregistrée comme une seule plainte, mais lorsque certaines exceptions sont jugées non justifiées, la plainte sera enregistrée comme justifiée ou bien fondée si un rapport au ministre concerné devient nécessaire.)

À moins que le Commissaire ne soit d'accord avec tous les aspects du cas d'un plaignant, des conclusions provisoires sont transmises en premier lieu à ce dernier afin qu'il puisse exercer son droit de présenter des observations au Commissaire.

Si, par suite de l'enquête ou des observations du plaignant, le Commissaire maintient qu'une plainte pour refus est justifiée et si les fonctionnaires ne sont pas d'accord, le Commissaire présente au

responsable de l'institution fédérale un rapport comportant des recommandations. Le Commissaire peut imposer un délai de réponse à son rapport mais, dans ce cas, elle ne peut remettre un compte rendu au plaignant avant d'avoir reçu la réponse du ministre ou du responsable de l'institution ou avant l'expiration du délai.

Le Commissaire proposera presque toujours d'exercer un recours en révision devant la Cour lorsque sa recommandation de communication des documents n'est pas acceptée. Jusqu'ici, la seule exception a concerné des recommandations de communication de documents faisant l'objet d'une exception en vertu de l'article 21. Cet article renferme un critère de détermination du préjudice et le Commissaire se sent obligée de recommander la communication des documents lorsque, à son avis, le ministère devrait les communiquer conformément à l'esprit de la Loi. En raison de la décision rendue dans l'affaire du CRTC (*Le Commissaire à l'information c. le président du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, et al.*, publiée, [1986] 3 c.f. 413), le Commissaire ne demande pas, à l'heure actuelle, une révision devant la Cour à propos des plaintes concernant l'utilisation de l'article 21 lorsqu'il appert que les circonstances sont les mêmes que dans le cas du CRTC.

Lorsque le Commissaire conclut qu'une plainte n'est pas justifiée en totalité ou en partie, le plaignant est informé de son droit d'exercer un recours en révision devant la Cour. Pour démontrer les conditions préalables à une demande de révision par la Cour, le plaignant se voit remettre un certificat prouvant qu'une plainte a été déposée en vertu de la Loi et que le Commissaire a fait un compte rendu concernant la plainte. Il incombe au plaignant de décider s'il veut fournir le compte rendu du Commissaire à la Cour car l'audition concerne le refus du ministère et non un appel de la décision du Commissaire.

Délai

La demande de recours en révision d'un refus doit être déposée dans un délai de 45 jours suivant le compte rendu des résultats au plaignant. Toutefois, la Cour peut autoriser la prorogation de ce délai avant ou après son expiration.

Un retard injustifié vaut un refus

Le refus de donner accès à un document demandé, ou à une partie de ce document, dans les délais accordés par la Loi équivaut à un refus et la Cour a donc compétence pour examiner si un retard est injustifié.

Parties en présence lors d'une révision d'un refus
- Le plaignant

Le plaignant peut demander la révision mais il est alors responsable des frais encourus. Toutefois, la *Loi sur l'accès à l'information* comporte une nouvelle disposition concernant les coûts. La Loi stipule que dans les cas où elle estime que l'objet des recours visés a soulevé un principe important et nouveau quant à la présente Loi, la Cour doit accorder les frais et dépenses à la personne qui a exercé le recours devant elle, même si cette personne a été déboutée de son recours.

- Le Commissaire à l'information

Le Commissaire peut demander la révision devant la Cour avec le consentement du plaignant ou peut comparaître au nom de toute personne qui a demandé une révision. Dans le premier cas, la demande sera faite au nom du Commissaire et, dans le deuxième cas, au nom du plaignant.

Le fardeau de la preuve

Le fardeau de la preuve du pouvoir de refuser un document incombe à l'institution fédérale qui invoque l'exception.

Ordonnances de la Cour

Sauf dans les situations illustrées ci-après, la Cour, dans les cas où elle conclut au bon droit de la personne qui a exercé un recours en révision d'une décision de refus de communication d'un document, ordonne, aux conditions qu'elle juge indiquées, au responsable de l'institution fédérale dont relève le document en litige d'en donner à cette personne communication ou de rendre une autre ordonnance si elle l'estime indiqué.

Si, dans le cas de documents faisant l'objet d'une exception en vertu de l'article 14 (affaires fédéro-provinciales), de l'article 15 (affaires internationales et défense) ou des alinéas 16(1)c) (respect des lois) ou d) (sécurité des établissements pénitentiaires) et18d) (intérêts financiers du Canada), la Cour conclut que le refus de communication n'était pas fondé sur des motifs valables, elle ordonne, aux conditions qu'elle juge indiquées, au responsable de l'institution fédérale dont relève le document en litige d'en donner communication ou de rendre une autre ordonnance si elle l'estime indiquée.

Lorsque la Cour conclut que le responsable d'un institution fédérale est tenu de refuser la communication totale ou partielle d'un document, elle lui ordonne de refuser cette communication ou de rendre une autre ordonnance si elle l'estime indiquée.

MESURES PRISES PAR DES TIERS

Nature de la mesure - Délais - Avis

Les tiers sont ceux dont les renseignements commerciaux confidentiels peuvent être protégés contre la divulgation en vertu de l'article 20. La Loi permet aux tiers de demander un recours en révision devant la Cour de l'intention d'une institution fédérale de donner accès à un document demandé qui pourrait renfermer des renseignements commerciaux confidentiels. L'intention de divulguer les renseignements peut être la réponse initiale à une demande ou peut se présenter ultérieurement par suite de l'acceptation par l'institution d'une recommandation émanant du Commissaire à l'information. Le tiers doit exercer le recours en révision dans les vingt jours suivant la transmission de l'avis d'intention de divulgation. La Loi dit « dans les vingt jours suivant la transmission de l'avis » mais la Cour fédérale a statué que les vingt jours commencent à la réception de l'avis (voir *J.M. Schneider Inc. c. la Reine* (T-1717-86) - (ordonnance non publiée de Cullen J., 8 septembre 1986). Sur réception d'un avis de recours en révision par le tiers, le responsable d'une institution fédérale doit aviser la personne qui avait demandé communication du document. Cette personne peut comparaître comme partie à l'instance et le Commissaire à l'information peut demander l'autorisation d'intervenir dans les poursuites intentées par les tiers.

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Auditions

La Loi stipule que les demandes de recours seront entendues et jugées en procédure sommaire conformément aux règles de pratique spéciales qui peuvent être adoptées en vertu de l'article 46 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Aucune règle du genre n'a été adoptée. Jusqu'à présent, la plupart des recours se sont fondés sur des preuves écrites, bien qu'il soit vraisemblable qu'il faudra recourir à l'avenir à des preuves orales.

La Loi exige que le juge en chef adjoint ou un juge de la Cour fédérale désigné par lui entende et juge tout recours en révision concernant des documents refusés en raison des articles concernant les affaires internationales ou la défense. Ces audiences doivent se tenir à huis clos et, à la demande du ministre, dans la Région de la Capitale nationale. En outre, le ministre peut être entendu en l'absence d'une partie lors de ces recours.

Accès aux documents par la Cour fédérale

La Cour est spécifiquement autorisée à examiner tous les documents auxquels s'applique la Loi et qui relèvent d'une institution fédérale «nonobstant toute autre loi du Parlement et toute immunité reconnue par le droit de la preuve ... ». L'article 69 de la *Loi sur l'accès à l'information* stipule, sous réserve de certaines exceptions, qu'elle ne s'applique pas aux documents confidentiels du Conseil privé de la Reine. La *Loi sur la preuve* permet à un ministre de la Couronne et au greffier du Conseil privé de s'objecter à la communication d'un tel document confidentiel sans que la Cour ait la possibilité d'exercer sa révision. En raison de l'incidence combinée de ces deux dispositions, il est probable que la Cour refusera de réviser une demande impliquant un document certifiée par un ministre ou le greffier du Conseil privé comme étant un document confidentiel du Conseil privé de la Reine. On peut trouver une faille intéressante dans le concept des documents confidentiels du Cabinet dans une décision rendue récemment par la Cour Suprême du Canada dans l'affaire du Minaki Lodge. [Voir *H. Rod Carey c. Sa Majesté la Reine en droit de l'Ontario et al.* (R.C.S., Partie 5, 1986, Vol. 2, 637.)]

Appels

Les appels seront logés devant la Cour d'appel fédérale et la Cour Suprême du Canada conformément à la législation concernant les appels logés devant ces tribunaux.

Articles 18 et 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*

Le Commissaire est assujettie aux dispositions des articles 18 et 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Une requête pour *mandamus* a été déposée contre le Commissaire pour l'obliger à présenter un compte rendu. Il s'agissait de l'affaire *H. Berkal c. le Commissaire à l'information* (T-2629-84). (Voir le Rapport annuel 1984-1985). Le Juge Jerome a rejeté la demande le 15 février 1985. Le compte rendu a été adressé au plaignant à cette date.

Annexe III

RECOMMANDATIONS DU COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL SUR L'EXAMEN DE LA *LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION*

QUESTIONS IMMÉDIATES

2.1 Le Comité recommande qu'à des fins d'éclaircissement, on modifie la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* afin d'enjoindre au Conseil du Trésor, au Commissaire à l'information et au Commissaire à la protection de la vie privée de sensibiliser le public à l'existence des deux lois et aux principes énoncés à l'article 2 de chacune. Ces mesures de sensibilisation viseraient à la fois le grand public et le personnel des institutions fédérales. Les dispositions prévues à ce sujet dans les deux lois devraient suivre le modèle de l'article 22 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. (p. 9)

2.2. Le Comité recommande de surcroît que le Conseil du Trésor entreprenne une campagne d'éducation publique au moment de la proclamation de toute modification à la *Loi sur l'accès à l'information* et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, et qu'il envisage également d'inclure dans les envois postaux réguliers du gouvernement des renseignements sur les droits des Canadiens en vertu à la fois de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. (p. 10)

2.3 Le Comité recommande que toutes les institutions fédérales soient assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information* et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, à moins que le Parlement ne décide d'exclure explicitement une entité. Ainsi, le Comité recommande l'abrogation de l'annexe I de la *Loi sur l'accès à l'information* et de l'annexe de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Les critères d'inclusion devraient être les suivants : premièrement, toute institution publique qui est financée exclusivement à même le Fonds du revenu consolidé devrait ére visée. Deuxièmement, en ce qui concerne les institutions qui ne sont pas financées exclusivement de cette façon, mais qui peuvent obtenir des capitaux au moyen d'une émission d'actions, le principal critère devrait être le degré de contrôle exercée par le gouvernement. (p. 11)

2.4 Le Comité recommande que la *Loi sur l'accès à l'information* s'applique à toutes les institutions fédérales, y compris les tribunaux administratifs, le Sénat, la Chambre des communes (à l'exclusion des bureaux des députés et des sénateurs), la Bibliothèque du Parlement et certains agents relevant directement du Parlement, comme le Vérificateur général, le Commissaire aux langues officielles, le Directeur général des élections et les Commissaires à l'information et à la protection de la vie privée. Les critères d'inclusion devraient être les suivants : premièrement, tout institution publique qui est financée eclusivement à même le Fonds du revenu consolidé devrait être visée. Deuxièment, en ce qui concerne les institutions qui ne sont pas financées exclusivement de cette façon, mais qui peuvent obtenir des capitaux au moyen d'une émission d'actions, le principal critère devrait être le degré de contrôle exercé par le gouvernement. (p. 11)

2.6 Le Comité recommande que l'on élargisse le champ d'application de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* aux sociétés d'État et aux filiales en propriété exclusive qui figurent dans le *Rapport annuel du Conseil du Trésor au Parlement sur les sociétés d'État et les autres sociétés en coparticipation du Canada*. À cette fin le Comité recommande que l'on modifie la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour prévoir une définition de l'expression « société d'État ». (p. 13)

2.7 Le Comité recommande de surcroît que si le gouvernement du Canada contrôle une institution publique parce qu'il a le pouvoir de nommer la majorité des membres du conseil ou de l'organe de direction, la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* s'appliquent à cette institution. (p. 13)

2.8 Le Comité recommande, en ce qui concerne la Société Radio-Canada (SRC), que la *Loi sur l'accès à l'information* ne s'applique pas au contenu des émissions; dans les autres cas, la SRC devrait être pleinement assujettie à la *Loi sur l'accès à l'information* et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. (p. 13)

2.9 Le Comité recommande que toute personne physique ou morale soit admissible à présenter une demande en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. L'endroit d'où la demande est présentée ne devrait plus entrer en considération. Les sociétés commerciales, associations sans but lucratif, associations d'employés et syndicats devraient également être en mesure de se prévaloir de la loi. (p. 15)

2.11 Le Comité recommande que le *Registre d'accès* soit combiné à d'autres publications gouvernementales, notamment le *Répertoire des programmes et services du gouvernement fédéral* et *L'administration fédérale du Canada*. (p. 16)

2.12 Le Comité recommande de surcroît que le Conseil du Trésor et les diverses institutions fédérales mettent cette publication cadre et le *Répertoire des renseignements personnels* à la disposition des utilisateurs qui veulent les consulter par ordinateur et(ou) les vendent sous forme numérique pour utilisation sur ordinateur. (p. 16)

2.13 Le Comité recommande de surcroît que le Conseil du Trésor et les diverses institutions fédérales publient des sections spécialisées de ces divers guides d'utilisation, pour répondre aux besoins de groupes cibles particuliers. (p. 16)

2.14 Le Comité recommande que le statut et le rôle des coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels soient reconnus explicitement dans l'article 73 de la *Loi sur l'accès à l'information* et dans l'article 73 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, puisqu'ils sont les principaux responsables de l'application de ces lois au sein des institutions fédérales. (p. 18)

2.15 Le Comité recommande, à la lumière des conclusions des consultations tenues par le Conseil du Trésor en 1986 auprès des coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, que le Conseil du Trésor prenne des mesures pour s'assurer que les coordonnateurs, qui devaient être des fonctionnaires de niveau supérieur chaque fois que c'est possible, ont un accès direct aux cadres supérieurs et aux gestionnaires supérieurs de programme des institutions fédérales et de bonnes relations de travail avec eux, pour garantir que leurs tâches en matière de gestion de l'information, qui sont complexes, exigeantes et sans cesse plus vastes, soient bien comprises et qu'ils reçoivent eux-mêmes l'appui dont ils ont besoin. Le Conseil du Trésor devrait également mettre à jour son énoncé des exigences concernant le rôle des coordonnateurs, particulièrement en ce qui touche les fonctions liées à la politique de saisie des données, aux répertoires de renseignements, aux questions de protection des renseignements personnels et aux problèmes de sécurité. (p. 19)

2.16 Le Comité recommande que le Conseil du Trésor mettre sur pied un programme officiel et normalisé de formation à l'intention des coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, peut-être à l'aide de modules de formation automatisés, d'audio-visuels et de films. (p. 19)

2.17 Le Comité recommande de surcroît que le Conseil du Trésor et le ministère de la Justice s'intéressent davantage à la coordination centrale et à l'orientation de la politique dans le cas des questions législatives concernant l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels dont les ramifications touchent toute l'administration fédérale. (p. 19)

EXCEPTIONS ET DOCUMENTS CONFIDENTIELS DU CABINET : LE REFUS DE COMMUNICATION

3.1 Le Comité recommande que, sous réserve des mesures précises qui sont proposées ci-dessous, toutes les dispositions prévoyant des exceptions contenues dans la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soient reformulées de façon à être assorties d'un critère de détermination du préjudice et à être de nature discrétionnaire. Seules les exceptions touchant les documents du Cabinet (question que l'on verra plus tard dans les présentes) ne devraient pas être visées par l'obligation de démontrer que la divulgation porterait un préjudice considérable à certains intérêts. Dans les autres cas, l'institution fédérale pourrait refuser la communication de documents ou de renseignements personnels que dans les seules circonstances où la divulgation risquerait vraisemblablement de porter un préjudice considérable à certains intérêts. (p. 24)

3.2 Le Comité recommande que les dispositions relatives aux exceptions de l'article 13 de la *Loi sur l'accès à l'information* et de l'article 19 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soient reformulées de façon à ce que ces exceptions soient discrétionnaires et assorties d'un critère de détermination du préjudice. En outre, elles devraient permettre que l'on informe d'autres gouvernements de toute demande de

divulgation de documents ou de renseignements personnels transmis par eux à titre confidentiel, et les autoriser à contester toute recommandation de divulgation de ces documents devant le Commissaire à l'information ou le Commissaire à la protection de la vie privée et la Cour fédérale. Le fardeau de la preuve dans ces cas devrait incomber aux autres gouvernements. Lorsqu'il s'agit du gouvernement d'un État étranger, un délai de trois mois devrait être prévu pour attendre sa réponse et il faudrait transmettre copie de la demande au Secrétaire d'État aux Affaires extérieures. (p. 26)

3.3 Le Comité recommande de surcroît que l'on reformule l'article 13 de la *Loi sur l'accès à l'information* et l'article 19 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* de façon à préciser que les institutions ou les gouvernements faisant partie de l'appareil gouvernemental d'États étrangers (par exemple les gouvernements des divers États des États-Unis et leurs organismes) sont compris aux fins de cette exception. (p. 26)

3.4 Le Comité recommande de surcroît que l'on modifie l'article 13 de la *Loi sur l'accès à l'information* et l'article 19 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* de façon à ce que les institutions des autorités administratives autochtones reçoivent la même protection que les autres gouvernements aux fins de cette exception. (p. 26)

3.6 Le Comité recommande que le mot « affaires » au paragraphe 14*b*) de la *Loi sur l'accès à l'information* et à l'article 20 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soit supprimé et remplacé par le mot « négociations ». (p. 27)

3.7 Le Comité recommande que l'on modifie les deux lois afin de préciser que les catégories d'exceptions énumérées à l'article 15 de la *Loi sur l'accès à l'information* et prévues implicitement à l'article 21 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ne sont que des exemples de documents dont la divulgation peut entraîner un préjudice; le principal critère devrait être de déterminer si la divulgation risque de porter préjudice à un intérêt de l'État qui est analogue aux intérêts énumérés dans la loi. (p. 27)

3.8 Le Comité recommande que l'on envisage d'apporter de légères modifications à la définition de « renseignements personnels » afin de régler certains problèmes techniques qui ont été soulevés dans les mémoires présentés au Comité et au ministère de la Justice. (p. 29)

3.9 Le Comité recommande que les dispositions des articles 3 et 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soient intégrées à la *Loi sur l'accès à l'information*. (p. 29)

3.10 Le Comité recommande que le paragraphe 19(2) de la *Loi sur l'accès à l'information* soit modifié pour se lire ainsi : « Nonobstant le paragraphe (1), le responsable d'une institution fédérale doit donner communication des renseignements...» (p. 29)

3.11 Le Comité recommande que la définition des « renseignements personnels » trouvée dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soit modifiée de façon à ce que le salaire exact d'agents du gouvernement nommés par décret puisse être communiqué en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, mais que seul l'éventail des salaires des employés de la Fonction publique puisse être communiqué. (p. 29)

3.12 Le Comité recommande que le paragraphe 8(5) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soit modifié et qu'il stipule désormais qu'en règle générale, les individus doivent être informés à l'avance de l'intention de l'institution fédérale de communiquer des renseignements personnels les concernant et qu'ils sont autorisés à contester cette décision devant le Commissaire à la protection de la vie privée et la Cour fédérale. Lorsque les renseignements concernent un nombre considérable de personnes, le Commissaire à la protection de la vie privée devrait être autorisé à déterminer si la communication des renseignements personnels en vertu de l'alinéa 8(2)*m*) constitue une violation injustifiée de leur vie privée. Le cas échéant, le Commissaire serait autorisé à ordonner à l'institution fédérale de prendre des mesures raisonnables pour informer les personnes concernées, qui disposeraient ensuite d'un délai établi par le Commissaire pour contester la communication des renseignements personnels devant la Cour fédérale. (p. 31)

3.13 Le Comité recommande de surcroît que le responsable de l'institution fédérale soit autorisé à en appeler devant la Cour fédérale de la décision du Commissaire à la protection de la vie privée lorsque celui-ci établit que la communication de renseignements personnels en vertu de l'alinéa 8(2)*m*) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* constitue une violation injustifiée de la vie privée des individus concernés. (p. 31)

3.14 Le Comité recommande que l'on adopte la définition suivante de « secrets industriels » aux fins de la *Loi sur l'accès à l'information* :

> Un plan, une formule, un processus ou un dispositif secret et ayant une valeur marchande, qui sert à faire, à préparer, à traiter des produits industriels et dont on peut dire que c'est le produit final d'une innovation ou d'un effort important. (p. 31)

3.15 Le Comité recommande que l'article 18 de la *Loi sur l'accès à l'information* exige la communication des résultats d'essais de produits ou d'essais d'environnement, sur le modèle du paragraphe 20(2). (p. 32)

3.16 Le Comité recommande que la préséance des motifs d'intérêt public au paragraphe 20(6) de la *Loi sur l'accès à l'information* soit élargie à toutes les catégories de documents de tiers prévues à l'article 20. (p. 32)

3.17 Le Comité recommande que, dans les cas où les tiers concernés sont nombreux ou qu'ils se trouvent à l'extérieur du Canada, la *Loi sur l'accès à l'information* soit modifiée pour stipuler qu'ils peuvent être informés au moyen de la publication d'un avis dans la *Gazette du Canada* et d'une annonce dans toute revue spécialisée, périodique ou quotidien pertinent. (p. 33)

3.18 Le Comité recommande de surcroît que la *Loi sur l'accès à l'information* soit modifiée pour que l'on y précise que c'est aux tiers que revient le fardeau de la preuve devant la Cour fédérale lorsqu'ils exercent un recours en révision de la décision de communiquer des documents qui peuvent contenir des renseignements confidentiels de nature commerciale. (p. 33)

3.19 Le Comité recommande que l'on modifie l'article 21 de la *Loi sur l'accès à l'information*, non seulement pour prévoir des critères de détermination du préjudice, mais également pour préciser que l'article s'applique uniquement aux avis et aux procès-verbaux utilisés pour prendre des décisions de nature politique, et non à des informations factuelles utilisées dans le processus décisionnel courant du gouvernement. L'exception ne devrait en outre viser que les documents datés de moins de dix ans lors de la demande. (p. 34)

3.20 Le Comité recommande que l'on modifie l'article 23 de la *Loi sur l'accès à l'information* et l'article 27 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour préciser que l'exception concernant le secret professionnel des avocats ne s'applique que lorsqu'un litige est en instance ou que des négociations sont en cours, ou qu'on peut raisonnablement prévoir un tel litige ou de telles négociations. (p. 34)

3.21 Le Comité recommande que l'on modifie le paragraphe 10(2) de la *Loi sur l'accès à l'information* et le paragraphe 16(2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour autoriser l'institution gouvernementale à refuser de confirmer ou de nier l'existence d'un document uniquement lorsque la divulgation de l'existence même de ce document équivaudrait à révéler des renseignements faisant l'objet d'exceptions en vertu des articles 13, 15, 16 ou 17 de la *Loi sur l'accès à l'information* ou des articles 19, 21, 22 ou 25 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (renseignements d'autres gouvernements, affaires internationales et défense nationale, enquêtes de police et sécurité des individus). (p. 35)

3.22 Le Comité recommande que l'exclusion des documents du Cabinet du champ d'application de la loi, qui est prévue à l'article 69 de la *Loi sur l'accès à l'information* et à l'article 70 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, soit supprimée et qu'elle soit remplacée par l'appliction aux documents du Cabinet des règles d'exception ordinaires. Aucun critère de détermination du préjudice ne devrait être inclus dans ces règles d'exception. (p. 38)

3.23 Le Comité recommande que l'alinéa (69)(1)*a*) [notes destinées au Cabinet], l'alinéa 69(1)*b*) [documents travail] et l'alinéa 69(1)*e*) [documents d'information à l'usage des ministres], de même que l'alinéa 69(3)*b*) de la *Loi sur l'accès à l'information* [alinéas 70(1)*a*), *b*) et *e*) et alinéa 70(3)*b*) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*] soient supprimés. Les mesures d'exception visant les documents confidentiels du Cabinet pourraient être formulées de la façon suivante :

(1) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication des documents qui rentrent dans l'une ou l'autre des catégories énumérées ci-dessous si leur divulgation risque de révéler la teneur des délibérations du Conseil privé de la Reine pour le Canada :

a) ordres du jour du Conseil ou procès-verbaux de ses délibérations ou décisions;

b) documents employés en vue ou faisant état de consultations entre ministres de la Couronne sur des questions liées à la prise des décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique;

c) avant-projets de loi ou de règlement;

d) documents contenant des renseignements relatifs à la teneur des documents visés aux alinéas a) à c).

(2) Pour l'application du paragraphe (1), « Conseil » s'entend du Conseil privé de la Reine pour le Canada, du Cabinet et de leurs comités respectifs. (p. 38)

3.24 Le Comité recommande que la période d'exemption de vingt ans prévue pour les documents confidentiels du Cabinet soit réduite à quinze ans. (p. 39)

3.25 Le Comité recommande que l'on modifie la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et qu'on y prévoie un mécanisme spécial d'examen des documents du Cabinet. Toute demande de révision d'une décision rendue en vertu des mesures d'exception touchant les documents du Cabinet devrait être présentée uniquement au juge en chef adjoint de la Cour fédérale, conformément aux procédures similaires prévues à l'article 52 de la *Loi sur l'accès à l'information* et à l'article 51 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. (p. 39)

LES COMMISSAIRES ET LA COUR

4.1 Le Comité recommande que les pouvoirs fondamentaux du Commissaire à l'information et du Commissaire à la protection de la vie privée de recommander la divulgation de certains documents soient confirmés, mais que l'on modifie les deux lois pour autoriser les deux Commissaires à rendre des ordonnances exécutoires pour certaines questions accessoires (ayant trait plus particulièrement aux délais de communication, aux frais de communication, à la dispense des frais de communication et à la prorogation des délais). (p. 44)

4.2 Le Comité recommande que le Commissaire à l'information soit autorisé par la loi à faire des vérifications auprès des institutions fédérales, entre autres, pour déterminer dans quelle mesure le principe de la transparence du gouvernement qui sous-tend la *Loi sur l'accès à l'information* est respecté. Il faudrait également prévoir les ressources additionnelles dont le Commissaire à l'information aurait besoin pour s'acquitter de cette nouvelle responsabilité. (p. 44)

4.3 Le Comité recommande que le Commissariat à l'information et le Commissariat à la protection de la vie privée soient séparés, afin d'éviter tout conflit d'intérêts réel ou perçu lorsque les Commissaires s'acquittent de leur mandat respectif. Il faudrait également prévoir des crédits parlementaires distincts pour chaque Commissariat. (p. 44)

4.4 Le Comité recommande que les articles 49 et 50 de la *Loi sur l'accès à l'information* et les articles 48 et 49 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soient modifiés de façon à prévoir un seul processus de révision judiciaire *de novo*. (p. 46)

4.5 Le Comité recommande de surcroît que les deux lois précisent clairement que la Cour est habilitée à substituer son propre jugement à celui d'une institution fédérale dans l'interprétation de la portée de toutes les dispositions relatives aux exceptions. (p. 46)

QUESTIONS CONCERNANT PARTICULIÈREMENT LA *LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION*

6.1 Le Comité recommande que l'on modifie le Règlement sur l'accès à l'information pour supprimer l'exigence selon laquelle une demande d'accès en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* doit se faire obligatoirement sur la formule prescrite. (p. 75)

6.2 Le Comité recommande qu'à des fins statistiques et administratives, toute demande d'accès présentée par écrit et mentionnant la *Loi sur l'accès à l'information* soit considérée comme une demande présentée en vertu de la loi. (p. 75)

6.3 Le Comité recommande que l'on modifie la *Loi sur l'accès à l'information* pour supprimer l'obligation de verser des frais initiaux accompagnant une demande d'accès. On devrait également modifier la *Loi sur l'accès à l'information* pour autoriser le Commissaire à l'information à rendre une ordonnance exécutoire permettant à une institution fédérale de ne pas tenir compte de demandes frivoles ou abusives présentées en vertu de la loi. Une telle ordonnance devrait par ailleurs pouvoir faire l'objet d'un appel devant la Cour fédérale. (p. 76)

6.4 Le Comité recommande que l'on maintienne la règle selon laquelle il n'y a pas de droits à verser pour les cinq premières heures de recherche et de préparation. (p. 77)

6.5 Le Comité recommande qu'il n'y ait pas de droits à verser si la recherche n'aboutit pas à la communication d'un document. (p. 77)

6.6 Le Comité recommande que dès qu'un document a été communiqué à l'auteur d'une demande d'accès, toute personne qui présente une demande subséquente soit en mesure d'examiner le document en question dans une salle de lecture de l'institution fédérale. Une liste des documents communiqués en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* devrait être consultable à la salle de lecture et être publiée dans le rapport annuel de l'institution fédérale. Si d'autres personnes veulent un document déjà communiqué, elles devraient être tenues de payer au plus des frais raisonnables de photocopie, sans autres frais additionnels au titre de la recherche et de la préparation. (p. 77)

6.7 Le Comité recommande que l'on modifie le Règlement sur l'accès à l'information pour que les frais de photocopie soient dorénavant fixés en fonction des taux du marché. Les frais de photocopie devraient généralement être conformes aux frais chargés par les Archives publiques du Canada, dans la mesure où ceux-ci reflètent généralement les conditions du marché dans la Région de la Capitale nationale. (p. 77)

6.8 Le Comité recommande que l'on adopte une politique régissant la dispense du versement des droits par le biais d'une modification à la *Loi sur l'accès à l'information* ou au règlement, afin d'uniformiser les pratiques à l'échelle du gouvernement du Canada. Les critères suivants devraient être pris en considération :

a) est-ce que la communication du document présentera un avantage pour un segment précis de la population, avantage qui est distinct de l'avantage qu'en retire l'auteur de la demande?

b) est-ce que l'auteur de la demande peut faire une évaluation objective raisonnable de la valeur, sur le plan de la recherche ou sur le plan de la politique, du thème de sa recherche?

c) est-ce que l'information demandée facilitera considérablement la compréhension du sujet par le grand public?

d) est-ce que l'information a déjà été rendue publique, dans une salle de lecture ou dans une publication?

e) est-ce que l'auteur de la demande peut montrer que les résultats de ses recherches seront vraisemblablement publiés et qu'il a les qualifications et les aptitudes nécessaires pour diffuser cette information. Le seul fait que l'auteur d'une demande se présente comme un recherchiste ou qu'il ait « l'intention d'écrire un livre » ne satisfait pas à ce dernier critere? (p. 78)

6.9 Le Comité recommande de surcroît que les auteurs de demandes puissent continuer de porter plainte devant le Commissaire à l'information au sujet des frais et des dispenses, et que le Commissaire soit autorisé à rendre des ordonnances exécutoires à cet égard, sans qu'il soit nécessaire de recourir à une révision judiciaire. (p. 79)

6.10 Le Comité recommande que l'on modifie la *Loi sur l'accès à l'information* pour préciser que le délai prévu pour le traitement d'une demande commence à la date de réception de ladite demande. (p. 80)

6.11 Le Comité recommande que dans les cas où l'institution fédérale ne réussit pas à respecter les délais prévus dans la loi, l'auteur de la demande soit informé de son droit de déposer une plainte auprès du Commissaire à l'information. (p. 80)

6.12 Le Comité recommande que la période initiale de traitement de la demande par l'institution fédérale soit réduite de trente à vingt jours et que la période maximale de prorogation soit de quarante jours, à moins que le Commissaire à l'information n'émette un certificat confirmant le bien-fondé d'une nouvelle prorogation. C'est à l'institution fédérale qu'il reviendrait de justifier de telles telles prolongations. Le Comité recommande fortement au Conseil du Trésor de surveiller le coût de l'application de cette recommandation et d'en faire rapport au Comité permanent de la justice et du Solliciteur général dans l'année qui suit son adoption. (p. 80)

6.13 Le Comité recommande que l'on modifie la *Loi sur l'accès à l'information* pour autoriser le Commissaire à l'information à rendre une ordonnance dispensant l'auteur de la demande d'acquitter tous les frais liés à celle-ci si l'institution fédérale ne lui répond pas dans le délai prescrit sans justification adéquate. (p. 80)

6.14 Le Comité recommande que le Conseil du Trésor, en collaboration avec la Commission de la Fonction publique, entreprenne une étude des moyens qui permettraient d'accélérer le traitement des demandes en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette étude devrait commencer le plus tôt possible et un rapport devrait être soumis au Comité permanent de la justice et du Solliciteur général dans un délai d'un an. (p. 80)

6.15 Le Comité recommande que l'on modifie la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour imposer une limite de temps de soixante jours aux enquêtes menées par le Commissaire à l'information et le Commissaire à la protection de la vie privée. Si le rapport d'enquête n'est pas prêt dans ce délai, on remettra à l'auteur de la demande un certificat l'autorisant à recourir directement à la révision judiciaire. Le certificat en question ne contiendrait pas de recommandation, mais une simple déclaration selon laquelle l'enquête n'a pu être menée à bien dans le délai prévu de soixante jours. L'auteur de la demande aurait alors le choix d'attendre que l'enquête soit terminée ou de s'adresser directement aux tribunaux. (p. 81)

6.16 Le Comité recommande que l'on ajoute à la *Loi sur l'accès à l'information* une disposition enjoignant à une institution fédérale qui a des motifs raisonnables et probables de croire qu'il serait dans l'intérêt du public de divulguer un document si celui-ci fait état d'un danger grave pour l'environnement ou la santé ou la sécurité publiques, de divulguer ledit document dès que cela est faisable. (p. 82)

AUTRES QUESTIONS AYANT TRAIT À L'ACCÈS À L'INFORMATION

8.1 Le Comité recommande que l'on abroge l'article 36.3 de la *Loi sur la preuve au Canada* [renseignement confidentiel du Conseil privé] et que l'on modifie l'article 36.2 pour y prévoir une autre catégorie de renseignements exclus, soit les renseignements confidentiels du Conseil privé. Aux fins de cette disposition, la définition de « renseignement confidentiel du Conseil privé de la Reine pour le Canada » devrait être modifiée conformément à la modification proposée au chapitre 3 des présentes. (p. 104)

CONCLUSIONS

9.1 Le Comité recommande que l'on modifie la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour enjoindre au Comité permanent de la justice et du Solliciteur général de tenir des audiences pour examiner les rapports annuels du Commissaire à l'information et du Commissaire à la protection de la vie privée dans les 90 jours de séance qui suivent leur dépôt à la Chambre des communes. Cet examen serait prévu dans un ordre de renvoi permanent; il faudrait également prévoir le personnel professionnel nécessaire pour aider le Comité dans sa tâche. (p. 110)

9.2 Le Comité recommande que le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général tienne des audiences régulières ou spéciales (pour examiner des questions particulières), afin de passer en revue les rapports annuels des institutions et organisations qui sont assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information* et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. (p. 110)

9.3 Le Comité recommande que les institutions fédérales continuent de rédiger des rapports annuels sur l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* conformément aux articles 72 de chacune des deux lois, et que ces rapports continuent d'être présentés au Parlement, au Commissaire à l'information et(ou) au Commissaire à la protection de la vie privée, selon le cas, de même qu'au ministère de la justice et au Conseil du Trésor. (p. 112)

9.4 Le Comité recommande que, sur une base périodique et selon une formule de roulement, ou encore à titre exceptionnel, le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général examine certains rapports annuels reçus des institutions fédérales en vertu des articles 72 de chacune des *Loi sur l'accès à l'information* et *Loi sur la protection des renseignements personnels*, et tienne des audiences à leur sujet. (p. 112)

9.5 Le Comité recommande que l'on modifie l'article 72 de chacune des *Loi sur l'accès à l'information* et *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour enjoindre au Conseil du Trésor de préparer un rapport annuel global sur l'application des deux lois, d'après les rapports annuels reçus des institutions fédérales. Le Conseil du Trésor devrait émettre des instructions précises à l'intention des institutions sur le contenu de leurs rapports annuels. Ce rapport annuel global devrait être présenté au Parlement au plus tard le 1er octobre de chaque année. (p. 112)

9.6 Le Comité recommande que le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général tienne des audiences annuelles et prépare un rapport, s'il y a lieu, au sujet du rapport global soumis par le Conseil du Trésor concernant l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* dans les 90 jours du dépôt dudit rapport global à la Chambre des communes. (p. 112)

9.7 Le Comité recommande que l'on modifie le paragraphe 75(2) de chacune des *Loi sur l'accès à l'information et Loi sur la protection des renseignements personnels* pour préciser que le comité établi par le Parlement en vertu du paragraphe 75(1) doit être chargé d'examiner à fond les dispositions et les conséquences de l'application des deux lois dans les quatre ans suivant le dépôt du présent rapport au Parlement, et, dans un délai d'un an à compter du début de cet examen, de présenter au Parlement son rapport à ce sujet de même que les modifications qu'il recommande. (p. 113)